

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1955-1956

Première session extraordinaire

GROUPE DE TRAVAIL

SOUS-COMMISSION DES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

R a p p o r t

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,

R a p p o r t e u r

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1955-1956

Première session extraordinaire

GROUPE DE TRAVAIL

SOUS-COMMISSION DES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

R a p p o r t

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,
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1955

Au cours de ses réunions des 13 juin 1955 à Luxembourg, 21 juin 1955 à Strasbourg, 23 juillet 1955 à Paris et 21 octobre 1955 à Strasbourg, la Sous-commission des Questions Institutionnelles s'est occupée de l'étude de la réorganisation de l'Assemblée Commune, qui doit permettre de rendre plus efficace son activité dans le cadre des dispositions actuelles du Traité.

M. POHER a été désigné comme Rapporteur.

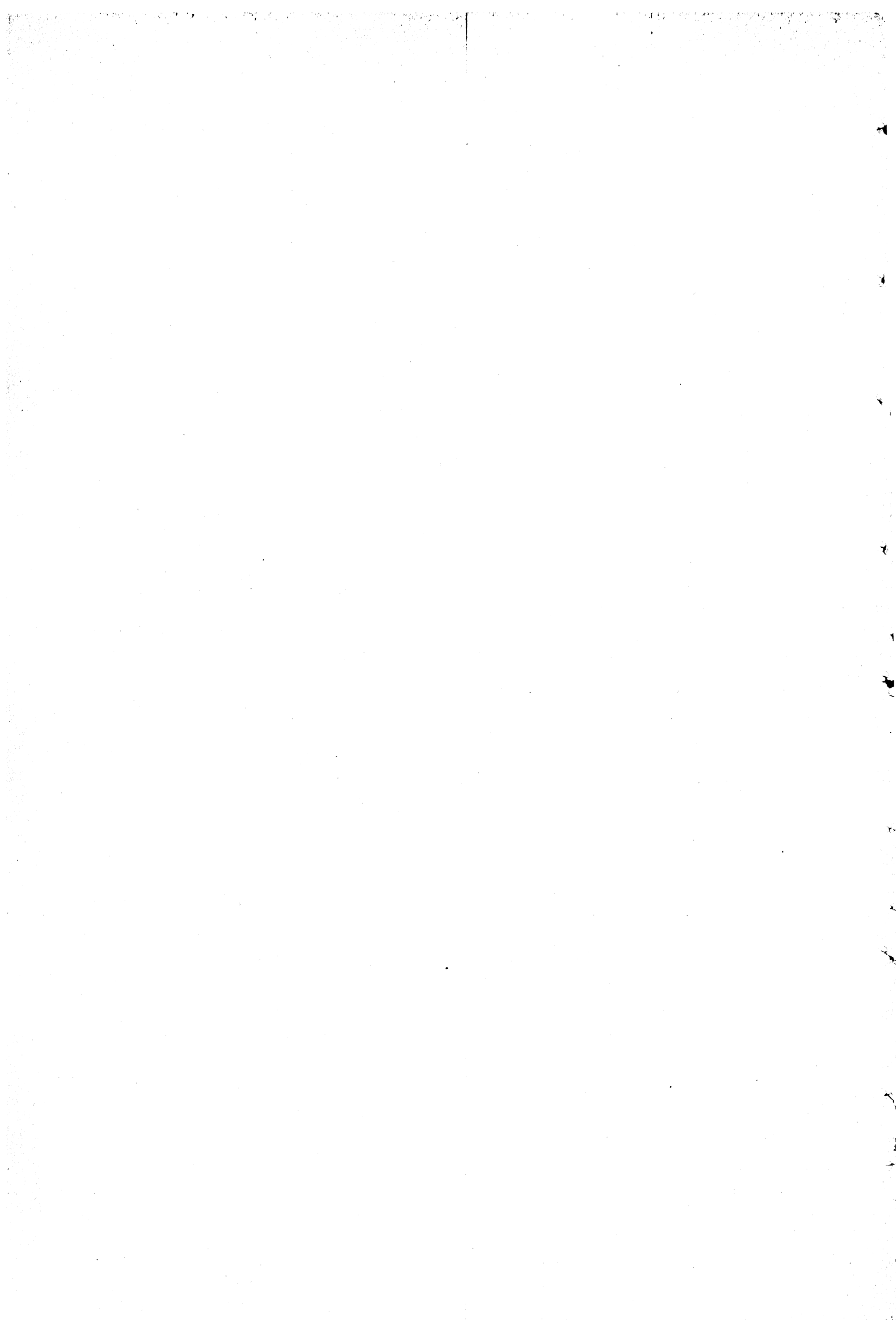
Le Groupe de travail a adopté à l'unanimité, le 3 novembre 1955, le rapport de M. POHER.

Étaient présents :

M. MOTZ, Président;

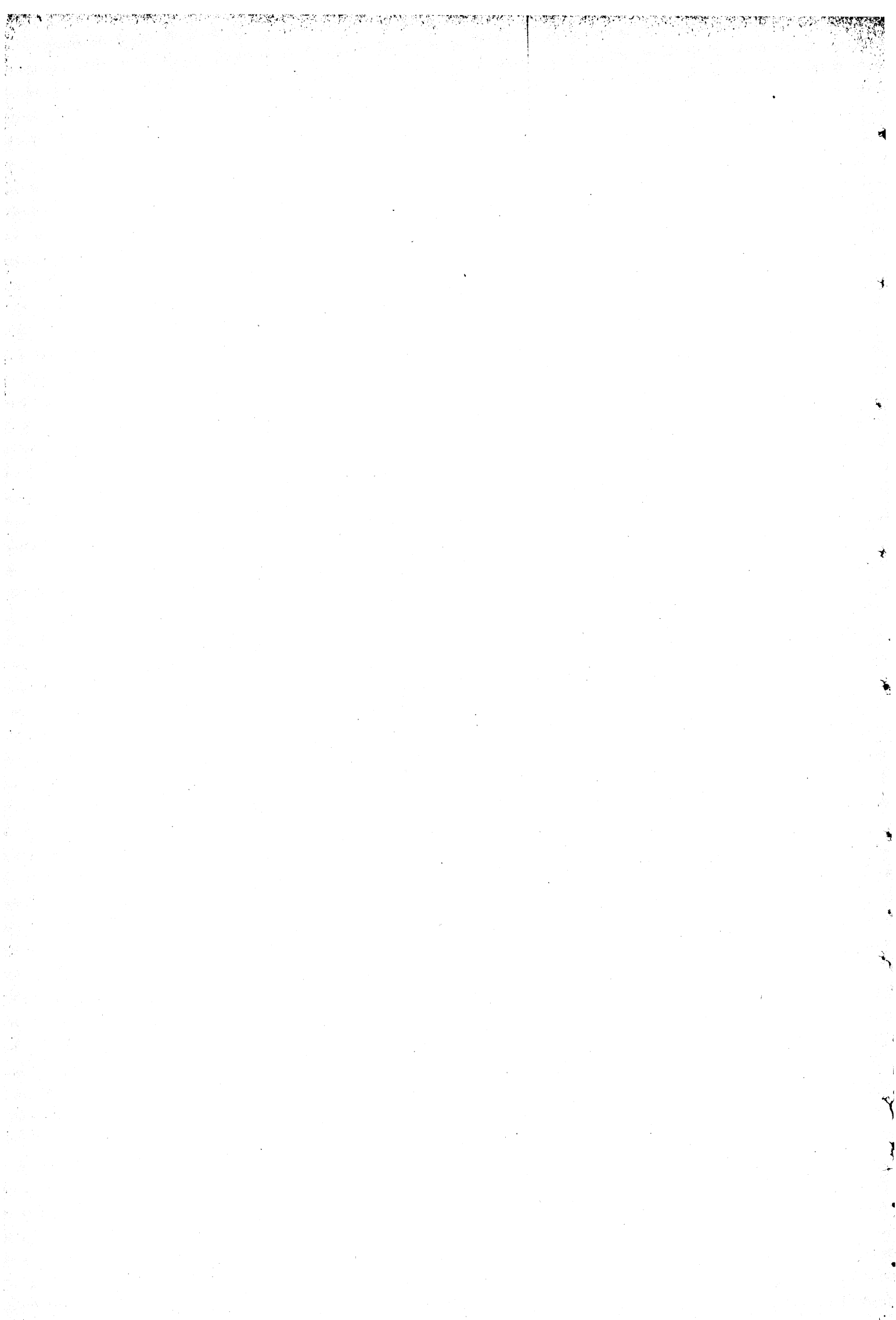
MM. JAQUET et POHLE, Vice-Présidents;

*Mlle KLOMPÉ, MM. BLANK, CARBONI, CARON,
HAZENBOSCH, KOPF, KREYSSIG, LA MALFA,
MARGUE, MÜLLER, OESTERLE, POHER, SIMONINI,
WIGNY.*



SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. — Mission et nature de l'Assemblée Commune	11
La mission de l'Assemblée Commune	11
Nature de l'Assemblée Commune et situation de ses membres.	13
II. — L'organisation des travaux de l'Assemblée Commune au sein de la Communauté	19
Amélioration à apporter aux travaux de l'Assemblée lors des Sessions	33
Améliorations à apporter aux travaux des Commissions.	35
Amélioration à apporter à l'organisation du Secrétariat de l'As- semblée	36
III. — L'organisation des travaux des membres de l'Assemblée Commune au sein de leurs Parlements Nationaux	39
Conclusion	43



AVANT-PROPOS

Le présent rapport s'insère dans un ensemble d'études confiées au Groupe de travail constitué en exécution de la résolution adoptée par l'Assemblée Commune le 2 décembre 1954. Sa lecture doit donc être complétée, pour obtenir une vue exacte des problèmes institutionnels posés, par celle des rapports de M. CARBONI, relatif aux relations de l'Assemblée avec diverses organisations internationales; de M. FOHRMANN, touchant le rôle et le fonctionnement des groupes politiques; de M. DEHOUSSE, sur l'aménagement des pouvoirs de l'Assemblée dans le cadre d'une modification du Traité et des problèmes posés par l'élection des Représentants au suffrage universel; de M^{lle} KLOMPÉ, enfin, sur les questions relatives aux institutions à créer en cas d'extension des compétences de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

L'attention méritait d'être attirée sur ce fait, afin notamment d'éviter au lecteur de rechercher en vain dans les pages qui suivent, exclusivement basées sur la situation juridique actuelle de l'Assemblée Commune, un exposé de l'idéal européen à atteindre.

L'auteur de ces lignes s'honore de compter au nombre des promoteurs de l'idée européenne. Comme eux il souhaite le développement de l'organisation de l'Europe, n'ayant jamais vu dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier une fin en soi, mais l'ayant toujours considérée au contraire comme la première étape sur la voie de l'unification fédérale.

Cependant, les événements survenus depuis plus d'un an conduisent à méditer cette réflexion d'un économiste français, le Professeur André MARCHAL : « Ce n'est que sur la base d'une solidarité économique naturelle (que l'on renforcera par tous les moyens) que pourra s'édifier un embryon d'État fédéral, dont les pouvoirs forcément limités au début, auront néanmoins pour effet de fortifier la solidarité économique qui, à son tour, affermira l'autorité de l'État fédéral. Une création juridique qui, non seulement, irait à l'encontre de certains sentiments et aspirations des peuples, mais encore bouleverserait par trop leurs traditions économiques, resterait un cadre vide. Il faut avancer lentement et conjointement sur les deux tableaux, renforcer parallèlement la solidarité économique et la solidarité juridique (1) ».

Ce sont là, semble-t-il, des idées qui devraient demeurer toujours présentes à l'esprit des membres de l'Assemblée Commune. Comme le déclarait si justement le Président du Groupe de travail, M. MOTZ, la meilleure contribution que ceux-ci puissent apporter à l'Europe est de faire en sorte que la Communauté européenne du charbon et de l'acier s'affirme une réussite.

(1) Les rapports du droit et de l'économie politique, in *Introduction à l'étude du droit*, Paris, 1953, tome II, p. 225.



Mademoiselle, Messieurs,

1. Le présent rapport a été élaboré dans un but bien précis : comment dans le cadre des dispositions actuelles du Traité, organiser l'Assemblée Commune pour rendre aussi efficace que possible son action? Il s'attache donc plus à rechercher des solutions concrètes immédiatement applicables qu'à proposer, après tant d'autres, une nouvelle construction juridique.

L'objectivité rigoureuse avec laquelle son auteur s'est efforcé de résoudre les problèmes posés ne manquera sans doute pas de laisser quelque peu insatisfaites les aspirations politiques d'une large fraction de l'Assemblée Commune. En effet, si la majorité d'entre nous voit dans les institutions de la Communauté une préfiguration de la Fédération européenne, les textes existants exigent que nos préoccupations se tournent d'abord vers le charbon et l'acier. Notre premier devoir consiste donc à mettre tout en œuvre pour assurer le succès optimum de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, succès qui, à nos yeux, constituera l'argument capable de vaincre les réticences des adversaires de l'intégration comme aussi l'atonie des populations.

L'idéal européen à atteindre et les modifications à apporter au Traité à cette fin servent d'ailleurs de thème à plusieurs autres rapports du Groupe de travail.

2. L'idée fondamentale qui a guidé votre rapporteur est l'impossibilité absolue pour les institutions de la Communauté de réaliser leurs objets sans la collaboration permanente des gouvernements des États membres, c'est-à-dire sans le soutien croissant de l'opinion publique. Or, comme l'écrivait récemment le professeur Charles de Visscher : « C'est une véritable illusion que d'attendre du seul aménagement des rapports interétatiques l'instauration d'un ordre communautaire; celui-ci ne trouve d'assises solides que dans le développement chez les hommes d'un véritable esprit international... Les hommes ne contestent pas, en raison, l'existence de valeurs supranationales; dans l'ordre de l'action, il n'obéissent guère qu'aux impératifs nationaux (1) ».

Ces considérations, mises en lumière tant par l'expérience que par la doctrine, conduisent à accorder toute son importance au fait que les Représentants à l'Assemblée Commune appartiennent en même temps à des Parlements nationaux et à rechercher ainsi comment notre activité sur le plan supranational doit être complétée par une activité sur le plan national.

3. Enfin si l'on estime que, logiquement, la découverte des moyens d'exercer efficacement une action ne saurait être entreprise sans une connaissance préalable

(1) Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public* (Paris, 1953, pp. 116 et 119).

de l'action visée et de l'organe à qui elle incombe, il convient dès lors d'examiner successivement :

- (i) la mission et la nature de l'Assemblée Commune;
- (ii) l'organisation des travaux de l'Assemblée Commune au sein de la Communauté;
- (iii) l'organisation des travaux des membres de l'Assemblée Commune au sein des Parlements nationaux.

I

MISSION ET NATURE DE L'ASSEMBLÉE COMMUNE

La Mission de l'Assemblée Commune

4. Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier met à la charge des institutions de celle-ci la poursuite et la réalisation, par l'emploi de méthodes déterminées, d'un certain nombre d'objets. Il implique, d'autre part, pour les gouvernements des États membres, à la fois une intervention dans des cas précis en matière de charbon-acier et, selon l'opinion de la majorité d'entre nous, une continuation de la politique d'intégration européenne.

5. Pour ce qui est du rôle de l'Assemblée Commune, le Traité fait preuve de beaucoup de laconisme et, s'il mentionne en son article 20 les « pouvoirs de contrôle » attribués à notre institution, il se contente de réglementer les conditions d'exercice de ces attributions sans indiquer la nature, l'objet ni l'étendue de celles-ci.

Le rapport présenté en décembre dernier par notre collègue M. P.-H. Teitgen sur cette question comble en partie cette lacune et c'est lui qu'il faut prendre pour base si l'on veut pousser plus avant la connaissance de la mission de l'Assemblée Commune.

6. Notre institution a pour tâche première d'exercer un contrôle politique sur l'application du Traité dans sa lettre et dans son esprit. Le pouvoir de renverser la Haute Autorité nous est donné. A ce pouvoir considérable correspond une lourde responsabilité et l'Assemblée ne saurait voter une motion de censure sans être pleinement convaincue de la faute de la Haute Autorité. Tous les moyens doivent donc être donnés à notre institution en vue de lui permettre d'effectuer un contrôle parlementaire réel et total.

Or, par contrôle parlementaire, il faut entendre contrôle au sens de critique et contrôle au sens de direction, d'orientation (1). Quant à la manière dont il s'exerce, elle a été décrite en ces termes : « Le contrôle ne se traduit pas nécessairement par des actes juridiques... il s'agit d'une influence, d'une surveillance, de conversations, de questions, d'interrogatoires, d'atmosphère à créer, etc... (2). »

(1) « L'expression française de « contrôle parlementaire » répond aux deux aspects du rôle du Parlement nettement différenciés en anglais par les mots « supervision » — contrôle au sens de critique — et « control » — contrôle au sens d'autorité, direction (contrôler une affaire) ». (Le Travail parlementaire en France, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Suisse, in : *Revue française de Science politique*, n° d'octobre-décembre 1954, p. 784).

(2) Joseph-Barthelemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions* (Paris, 1934, p. 212.)

Ces définitions rappelées, on voit qu'il incombe à l'Assemblée Commune :

(i) de s'assurer que l'action de la Haute Autorité conduit à la réalisation des divers objets que le Traité lui fait obligation de poursuivre, comme aussi d'orienter cette action. En effet, les objets énumérés à l'article 3 du Traité ne peuvent être atteints tous en même temps ni au même degré — cela d'autant moins qu'ils ne sont pas toujours aisément conciliables. Des choix s'imposent donc constamment et l'on aboutirait à un régime technocratique si la pleine liberté en était laissée à la Haute Autorité;

(ii) de demander la mise en œuvre des dispositions de l'article 95, alinéa 1, dans tous les cas où, après avoir constaté l'insuffisance des moyens prévus par le Traité pour réaliser les objets de la Communauté, elle estime qu'une décision ou une recommandation de la Haute Autorité pourrait pallier cette carence;

(iii) de veiller à ce que les effets attendus de l'existence de la Communauté et énumérés à l'article 2 du Traité aient bien lieu, comme aussi de rechercher les causes des insuffisances éventuelles et les moyens d'y remédier;

(iv) de connaître les difficultés rencontrées par la Haute Autorité dans l'accomplissement de sa mission, les oppositions et les avis défavorables du Conseil spécial de Ministres, la négligence des Gouvernements à entreprendre les formalités indispensables au déclenchement de l'action de la Communauté.

7. C'est avec ce dernier point qu'apparaît l'un des problèmes fondamentaux pour l'avenir de la Communauté et de l'intégration européenne : l'Assemblée doit-elle ou non se contenter de constater et de déplorer les difficultés rencontrées par la Haute Autorité tant du côté du Conseil de Ministres que du côté des Gouvernements nationaux, motif pris de l'irresponsabilité de ces organes devant elle? Votre rapporteur est d'avis que notre Assemblée faillirait à sa mission en se bornant à des constatations et des regrets. Elle doit, au contraire, s'efforcer d'engager la responsabilité des Ministres en cause, mais, en l'état actuel du Traité, cela ne peut être fait que par les membres de l'Assemblée Commune devant les Parlements nationaux.

Il est aisé de démontrer que pareille thèse, satisfaisante pour la raison, reflète fidèlement l'esprit des accords constitutifs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le Rapport de la Délégation française sur le Traité déclare en effet (1) : « il ne pouvait être question pour les États participants de remettre purement et simplement leurs droits souverains, même dans un domaine limité, à un organisme irresponsable doté, lui, de pouvoirs illimités. *Il fallait créer un système équilibré, conforme aux principes démocratiques, où l'autorité nécessaire serait balancée par des garanties destinées à remplacer celles que les intéressés rencontrent dans leurs institutions nationales...* Le Traité n'a précisément d'autre objet que d'instituer ces garanties... »

(1) République française. Ministère des Affaires étrangères. *Rapport de la Délégation française sur le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Convention* (Paris, 1951, p. 15).

Or, dans un système parlementaire, les garanties cessent lorsque disparaît le contrôle de l'Assemblée. Il convient dès lors d'essayer de compléter l'action de l'Assemblée Commune par une intervention de ses membres dans leurs parlements nationaux.

8. De même, il appartient à notre institution de suivre la politique européenne des gouvernements des États membres de la Communauté et de s'assurer que cette politique concorde bien avec l'évolution que postule le Traité.

Là encore, l'Assemblée Commune ne trouve pas devant elle d'exécutif responsable; aussi ses membres doivent-ils songer à compléter leur action communautaire par une action nationale.

9. En matière administrative et financière, l'exercice du contrôle de l'Assemblée (1), susceptible d'être sanctionné par le vote d'une motion de censure à l'égard de la Haute Autorité, n'entraîne aucune conséquence juridique vis-à-vis de la Cour de Justice et du Conseil spécial de Ministres. Il est vrai que l'on peut considérer la Commission des Présidents créée par l'article 78 du Traité comme chargée de tenir la main à ce que, conformément aux dispositions de l'article 5, les institutions de la Communauté exercent leurs activités avec un appareil administratif réduit.

A ce propos, et en ce qui concerne le contrôle des agissements des agents de la Communauté dans l'exercice de leurs fonctions, il convient de rappeler notre compétence. Sur le plan national, le seul fait pour l'administration de connaître l'existence d'un semblable contrôle parlementaire empêche bien des abus.

10. L'Assemblée Commune, composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, a enfin pour tâche de s'assurer d'une part, que les institutions de la Communauté soient informées de l'état de l'opinion publique et, d'autre part, que l'opinion publique soit tenue au courant de l'activité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

C'est de la représentation indirecte des peuples que notre Assemblée tient sa légitimité et c'est au nom du bien commun que sont prises ses décisions. A nous de tirer toute la valeur de ces principes démocratiques à l'échelle de la Communauté et de rendre leur absence impensable dans l'organisation de l'Europe de demain.

Nature de l'Assemblée Commune et situation de ses membres

11. Comparer l'Assemblée Commune à un Parlement national paraît fâcheux à votre rapporteur. Ceci ne peut conduire, selon lui, qu'à des impasses ou de fausses solutions.

(1) Dans ce domaine, comme le montrent les rapports de la Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune, l'évolution coutumière paraît satisfaisante pour autant que l'on examine le problème sous l'angle des dispositions actuelles du Traité. Il n'y a donc pas lieu de l'étudier dans le présent rapport.

Les mêmes remarques s'appliqueraient à un parallèle entre l'Assemblée Commune et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Car, comme le déclarait si clairement notre distingué collègue, M. Dehousse, professeur à la Faculté de Droit de Liège, « notre Assemblée paraît en quelque sorte à mi-chemin entre la phase dépassée des organismes à caractère simplement consultatif et un parlement international véritable (1) ».

Ce qu'il importe donc de souligner, c'est la nature juridique complexe de l'Assemblée Commune, nature qui varie, en effet, selon que l'on étudie notre institution en regard de la Haute Autorité ou du Conseil spécial de Ministres, ou bien même des Gouvernements des États membres de la Communauté dans la mesure où le Traité a confié à ceux-ci des tâches déterminées.

12. Dans ses relations avec la Haute Autorité, l'Assemblée Commune fait véritablement figure d'une « Assemblée politique du type parlementaire », pour reprendre l'expression du rapport de la Délégation française sur le Traité. En effet, s'il lui manque les attributions législatives et budgétaires traditionnelles des parlements nationaux, elle possède, par contre, le pouvoir de contrôler et de renverser l'exécutif, compétence qui fait défaut aux assemblées internationales de type classique. Or, pour reprendre les termes d'un auteur récent (2), « le contrôle du gouvernement par les assemblées apparaît comme le trait essentiel du régime parlementaire contemporain. La fonction des parlements est moins aujourd'hui de légiférer que de contrôler ».

Aussi votre rapporteur vous propose-t-il d'adopter, dans tout le domaine couvert par ces relations, la thèse formulée en 1952 par le Comité de Juristes et selon laquelle « si un doute peut légitimement subsister sur un point intéressant le statut de cette Assemblée, c'est dans le droit parlementaire traditionnel qu'il faut rechercher une solution, et non dans des comparaisons non justifiées avec des commissions, des assemblées ou des organisations de caractère international » (3).

Nous dirons que cette situation se caractérise par la responsabilité politique de la Haute Autorité devant l'Assemblée Commune.

13. Si l'on examine maintenant l'Assemblée Commune dans ses rapports avec le Conseil spécial de Ministres, on remarque que le Traité ne donne à notre institution que des attributions consultatives. Encore convient-il de souligner le côté facultatif de ce caractère consultatif, nettement accusé par les textes : « L'Assemblée peut être convoquée en session extraordinaire à la demande du Conseil pour émettre un avis sur les questions qui lui sont soumises par celui-ci » (article 22, alinéa 2);

(1) *Débats de l'Assemblée Commune*. Compte rendu *in extenso* des séances; séance du 14 mai 1954, p. 103.

(2) R. Pinto, *Éléments de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1952, p. 503.

(3) Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 4^e session ordinaire, Avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune et sur la conclusion d'un accord à cet effet (1952), p. 6.

« les membres du Conseil peuvent assister à toutes les séances (de l'Assemblée) et sont entendus sur leur demande » (article 23, alinéa 4).

Bien plus, on constate que dans les faits, de rares exceptions mises à part, il n'existe aucun contact entre les deux institutions.

Cet état de choses se justifie d'autant moins que le Traité a donné au Conseil non seulement la tâche d'assurer une légitime représentation des intérêts des États membres mais également une compétence communautaire (1).

Nous dirons donc que la situation se caractérise par l'irresponsabilité politique du Conseil spécial de Ministres devant l'Assemblée Commune. Notre institution ne peut plus alors être mise dans la catégorie des parlements, mais doit l'être dans celle des assemblées internationales classiques, ou, si l'on préfère, dans celle des organes quasi-parlementaires (2).

Dans l'esprit de votre rapporteur, la meilleure méthode d'approche de ce problème des relations entre notre institution et le Conseil de Ministres consiste à essayer d'appliquer le principe si éloquemment affirmé devant vous le 10 mai 1955 par M. Rey, ministre des Affaires économiques de Belgique et membre du Conseil : « la Communauté ne peut fonctionner harmonieusement que si tous ceux qui y ont une part de responsabilité collaborent les uns avec les autres ».

Il convient dès lors de rechercher comment pareille collaboration pourrait intervenir efficacement et sur un pied d'égalité.

14. Il faut enfin étudier la position de l'Assemblée Commune vis-à-vis des gouvernements des États membres de la Communauté dans la mesure où le Traité a confié une tâche déterminée à ces gouvernements. L'exemple du paragraphe 23 de la Convention relative aux Dispositions transitoires suffit à en montrer toute l'importance (3).

Sur ce plan, l'irresponsabilité politique des gouvernements vis-à-vis de l'Assemblée Commune est totale. Or, si l'Assemblée Commune ne peut plus jouer

(1) Le Conseil est un organe à double caractère : « Il est à la fois l'organe des États et celui de la Communauté, organe commun des États qui font valoir par lui leurs intérêts nationaux, mais aussi organe de la Communauté qui harmonisera, par lui également, l'action de ses membres. » (Institut des Relations Internationales. — La Communauté européenne du charbon et de l'acier. — Bruxelles, 1953, p. 70.)

(2) La tâche des assemblées quasi-parlementaires consiste seulement à donner des avis. « En ce qui concerne l'institution et la procédure, les organes quasi-parlementaires sont très proches des organes parlementaires proprement dits. En revanche, en ce qui regarde les compétences, c'est-à-dire l'action sur l'ordonnement juridique ou sur la marche de la politique générale, les différences sont par contre extrêmement sensibles. » (Marcel Prélot, *Droit parlementaire français*. Cours professé à l'Université de Paris. Institut d'Études politiques, Paris, les Cours de Droit, 1954, p. 10.)

(3) On rappelle, en France, la célèbre « affaire Bessonneau » : deux cents ouvriers licenciés des ateliers Bessonneau d'Angers, en décembre 1953, n'avaient pas encore touché, en juillet 1955, les indemnités prévues par le Traité, cela en raison des lenteurs mises par l'administration française à intervenir auprès de la Haute Autorité (cf. *Le Monde* du 1.7.1955).

un rôle consultatif, elle ne s'en trouve pas moins amenée à voter des résolutions à l'adresse des Gouvernements (1).

15. Cette analyse sommaire tend à mettre en lumière la complexité de la nature juridique de l'Assemblée Commune. Cette dernière a été dotée par le Traité de pouvoirs réels envers la Haute Autorité, d'attributions insuffisantes vis-à-vis du Conseil de Ministres, tandis que ses moyens d'action sur les Gouvernements des États membres sont nuls.

Cette analyse montre aussi que le contrôle confié à l'Assemblée s'arrête à la porte du Conseil spécial de Ministres et des Gouvernements des États membres, d'où l'existence d'un « *vide* » dans le contrôle parlementaire au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Notre premier devoir de « représentants qualifiés de l'opinion des citoyens des États membres » (2) n'est-il pas de dénoncer l'existence de ce « *vide* » et, dans toute la mesure du possible, d'y remédier? Et cela d'autant plus que le Traité a entendu remplacer les garanties rencontrées par les intéressés dans leurs institutions nationales par des garanties sur le plan de la Communauté?

Votre rapporteur vous propose donc de dire que là où s'arrête le contrôle parlementaire supranational doit se manifester un contrôle parlementaire national.

16. Seule une pareille conception peut s'accorder avec le caractère représentatif de notre institution, caractère qui n'a peut-être pas suffisamment retenu l'attention jusqu'ici. L'Assemblée Commune faillirait à sa mission si elle renonçait à rechercher les vrais responsables et à leur infliger, faute d'une sanction politique, une sanction morale.

Il appartient aux membres de l'Assemblée Commune, premiers représentants de la conscience européenne, de servir de guide à l'opinion publique.

C'est là qu'apparaît pleinement l'intérêt de notre double appartenance, à la fois à l'Assemblée Commune et au Parlement de l'un des États membres de la Communauté. Convenons cependant que notre activité atteindra sa pleine efficacité seulement le jour où nous représenterons l'opinion, c'est-à-dire à tout le moins le jour où nos collègues des parlements nationaux s'intéresseront à nos travaux et, surtout, s'engageront, en nous désignant comme mandataires, à soutenir nos efforts parce que nous reflétons leurs idées (3).

(1) Par exemple, les points 9 et 13 de la résolution adoptée par l'Assemblée Commune le 13 mai 1955 (Compte rendu *in extenso* des séances, p. 395).

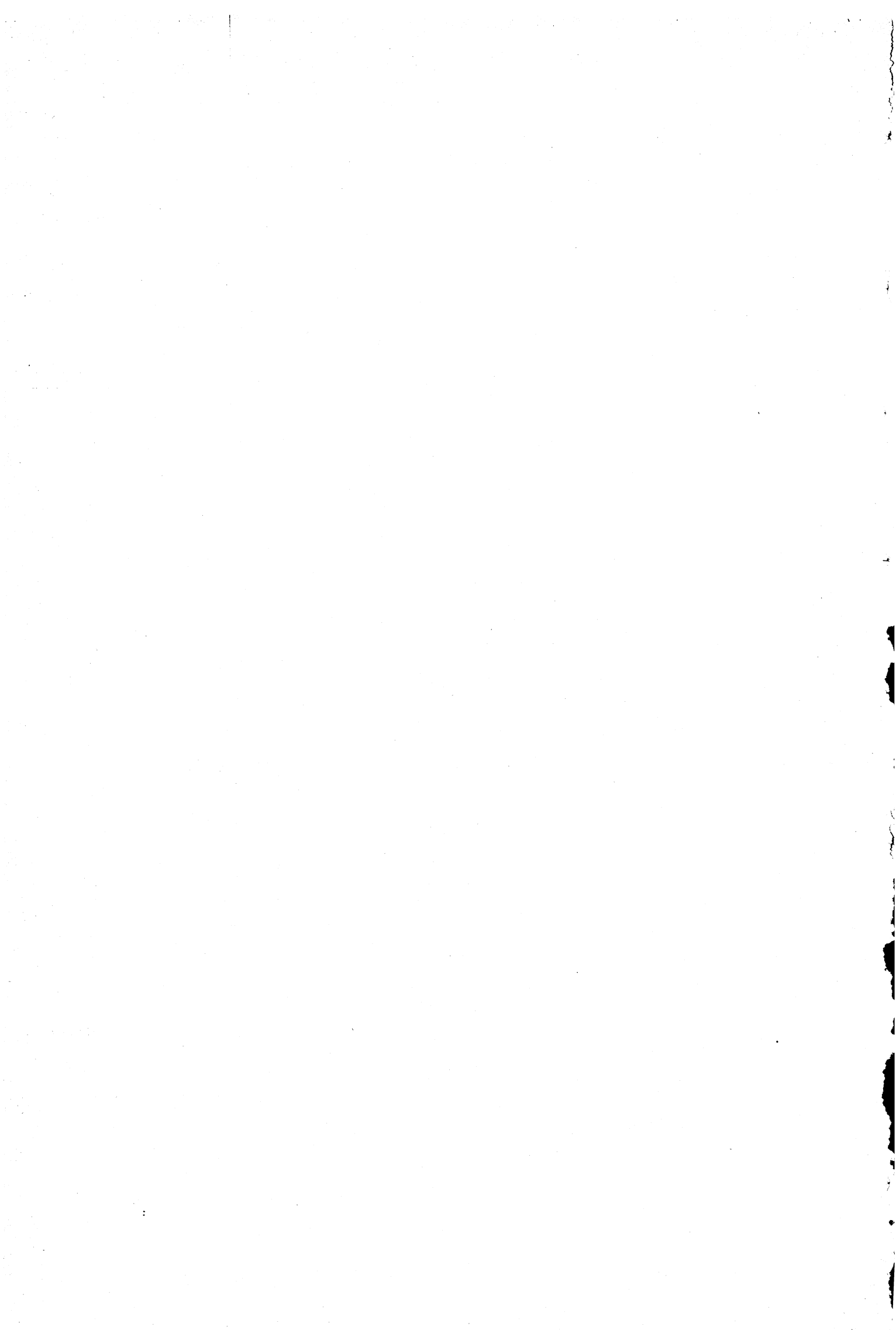
(2) Rapport de la Délégation française, *op. cit.*, p. 24.

(3) « L'élection, en démocratie, a pour rôle de désigner des représentants dont l'opinion reflète en moyenne celle de la majorité du corps électoral, afin que ceux-ci prennent autant que possible les mêmes décisions que la masse des électeurs aurait prises si elle avait eu le loisir et la possibilité de décider elle-même des affaires publiques. Une chambre élue ne peut pas être une élite, mais elle devrait être un miroir aussi fidèle que possible de l'opinion publique. » (M. Waline, *Cours de droit constitutionnel*, 1953-1954, p. 179.)

La nécessité, pour les groupes politiques de l'Assemblée Commune, de mettre au point leurs doctrines respectives, s'impose de toute urgence.

17. A ces avantages qui doivent résulter de nos mandats de parlementaires nationaux viennent pourtant s'opposer de graves inconvénients : le temps nous est trop mesuré pour nous permettre d'étudier toujours à fond les questions si nouvelles et si complexes soumises au contrôle de l'Assemblée Commune.

Dans le fonctionnement de notre institution, il doit donc être tenu compte non seulement de la nature hybride de l'Assemblée Commune mais aussi de la situation de fait de ses membres. C'est dire que la structure de notre Secrétariat doit s'inspirer à la fois des formules en usage dans les parlements nationaux et des solutions appliquées dans les organisations internationales.



II

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE COMMUNE AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ

18. Les institutions de la Communauté présentent, dans la réalité, des aspects beaucoup plus complexes que ne le feraient supposer les schémas généralement admis. L'explication de ce phénomène est simple : lors de l'élaboration du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la nécessité de concilier les divers points de vue des négociateurs a conduit à donner un régime fédéral non à des États mais à des produits.

De même que l'on a fait ressortir la nature hybride de l'Assemblée, il serait aisé de montrer que la Haute Autorité présente à la fois les caractères d'un exécutif enfermé dans de strictes limites et d'un organe consultatif, comme aussi que la Cour de Justice apparaît tantôt sous le jour d'un tribunal international, tantôt sous l'aspect d'une juridiction fédérale. On retrouve dans la Communauté un mélange d'éléments appartenant au système fédéral, à la Confédération et à l'État unitaire (1).

On ne saurait trop insister sur cette complexité, non plus que sur la nécessité de ne pas considérer la Communauté comme composée d'un Exécutif européen, d'une Chambre des Peuples et d'une Chambre des États. Car si nos institutions méritaient dès maintenant cette assimilation, l'opinion publique pourrait à bon droit souligner leur carence. Ce n'est pas parce que nous souhaitons aboutir à un régime fédéral que nous devons laisser croire qu'il existe déjà.

« Le plus grand dérèglement de l'esprit », déclarait Bossuet, « c'est de croire les choses parce qu'on veut qu'elles soient et non parce qu'on a vu qu'elles sont en effet. »

Ces constatations nous guideront dans l'examen des problèmes groupés dans cette seconde partie de notre rapport et qui sont :

- a) les relations entre l'Assemblée, la Haute Autorité et le Comité Consultatif;
- b) les relations entre l'Assemblée, la Cour de Justice, la commission des Présidents et le Commissaire aux Comptes;
- c) les relations entre l'Assemblée et le Conseil spécial de Ministres;

(1) « Par son mode de formation et par l'importance des problèmes qui lui sont confiés, la C. E. C. A. ressemble à une confédération d'États. Mais la manière dont elle exerce les pouvoirs qui lui sont attribués est typique de l'État fédéral et se rapproche même de l'État unitaire. Elle ne constitue cependant pas un État. » (Institut des Relations Internationales de Bruxelles, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, 1953, p. 268.)

- d) les relations entre l'Assemblée et les Gouvernements des États membres;
- e) les relations entre l'Assemblée et l'opinion publique;
- f) l'organisation intérieure de l'Assemblée et la structure de son secrétariat.

19. Les problèmes posés par les relations entre l'Assemblée Commune, agissant en tant qu'organe parlementaire, et les autres institutions de la Communauté ne manquent pas d'être délicats. Aux yeux de votre rapporteur, les solutions à leur apporter doivent s'inspirer, d'une part, d'un principe essentiel en démocratie, savoir le droit pour l'opinion publique et ses représentants d'être complètement informés, d'autre part, d'une règle posée par le Traité lui-même, savoir que la consultation constante des intéressés doit constituer la base du fonctionnement de la Communauté.

a) *Relations entre l'Assemblée et la Haute Autorité.*

20. Jusqu'ici, ces relations ont fait l'objet d'une évolution que nous aurions mauvaise grâce à qualifier d'infructueuse (1).

Il convient donc de laisser se poursuivre la formation de ce droit coutumier.

Sans vouloir reprendre sous ses trois aspects traditionnels (2) l'exercice du contrôle parlementaire qui nous incombe, nous nous bornerons à formuler brièvement certaines remarques.

Ces remarques portent sur les accords d'association entre la Communauté et les pays tiers, le discours inaugural prononcé devant l'Assemblée par tout nouveau président de la Haute Autorité, la teneur du rapport général annuel sur l'activité de la Communauté, la situation respective de l'Assemblée et du Comité Consultatif, l'interprétation de l'article 47 du Traité relatif au secret professionnel, enfin la mise en cause de la responsabilité de la Haute Autorité par l'Assemblée.

(1) On trouvera les détails de cette évolution dans les deux rapports d'activité présentés jusqu'ici, en exécution des dispositions du Traité, à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, par l'Assemblée Commune.

(2) « Le contrôle de l'action et des décisions gouvernementales peut revêtir trois aspects : préalable, *a posteriori*, d'exécution. La constitutionnalité du contrôle préalable a été quelquefois mise en doute. Elle est incontestable. Dans certains domaines (exercice du droit de grâce, nomination de hauts fonctionnaires), le contrôle préalable demeure discret pour être efficace. Dans d'autres, il est pratiquement le seul moyen d'action du parlement (politique étrangère). Il a pour but de fixer ou d'approuver les directives générales d'une politique gouvernementale économique, coloniale, internationale. Il permet aux Chambres d'inviter le gouvernement à prendre, préparer ou éviter une mesure de sa compétence. Il oriente aussi les décisions du gouvernement prévenu de l'opinion et des tendances qui se manifestent au parlement.

Le contrôle *a posteriori* permet aux Chambres de demander des comptes au gouvernement sur son activité et ses décisions. Il s'exerce en toutes matières, sans exception. Il n'y a pas de domaine « réservé » du gouvernement. La nomination d'un fonctionnaire, la grâce d'un condamné, la réception officielle d'une personnalité étrangère, le mode de gestion des services publics, les pratiques administratives peuvent être examinés, discutés, blâmés.

Le contrôle d'une décision en cours d'exécution est exceptionnel. Il risque de porter atteinte aux prérogatives légitimes des autorités gouvernementales. Il est cependant spécialement prévu par la loi en matière budgétaire. Ainsi, les rapporteurs de la Commission des Finances suivent et contrôlent l'emploi des crédits inscrits au budget des départements ministériels dont ils sont chargés de présenter le rapport. » (R. Pinto, *Éléments de droit constitutionnel*, op. cit., p. 504.)

21. Pour ce qui est des accords d'association entre la Communauté et les pays tiers, il paraît opportun de prévoir l'existence d'un organe parlementaire dans les Conseils à créer.

Sur ce point, l'Assemblée Commune, suivant sa Commission des Affaires Politiques et des Relations extérieures de la Communauté, a déjà montré l'intérêt que présenterait l'établissement de relations entre elle-même et le Parlement britannique (1).

22. Touchant les relations à établir entre l'Assemblée et chaque nouveau président de la Haute Autorité, il importera de veiller à ce que s'instaure la coutume de voir ce dernier exposer, dans un délai raisonnable après son entrée en fonction, les grandes lignes du programme de la Haute Autorité devant l'Assemblée convoquée à cet effet en session ordinaire ou extraordinaire.

Le précédent créé en ce domaine par le président René Mayer permet de bien augurer de l'avenir.

23. En ce qui concerne le rapport général annuel sur l'activité de la Communauté et sur ses dépenses administratives, on ne soulignera jamais assez que ce document constitue le seul élément dont dispose l'Assemblée dans l'exercice de ses attributions de contrôle pour renverser la Haute Autorité par le vote d'une motion de censure. C'est donc à notre institution qu'il appartient de faire connaître ce qu'elle entend trouver dans le rapport général annuel.

Ce dernier devrait notamment indiquer, d'une manière plus précise et plus méthodique, afin de permettre à l'Assemblée de pouvoir dégager nettement les responsabilités :

1. la suite donnée aux résolutions adoptées par l'Assemblée Commune au cours de l'exercice considéré et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre;
2. les effets sur l'ordonnancement juridique des arrêts et décisions de la Cour de Justice, ainsi que les incidences financières de ceux-ci;
3. les conditions dans lesquelles ont été prises par la Haute Autorité les décisions mentionnées dans le rapport général : intervention obligatoire ou facultative du Conseil spécial de Ministres, du Comité Consultatif, etc...

(1) Cf. Assemblée Commune. *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Politiques et des Relations extérieures de la Communauté sur l'accord concernant les relations entre la C. E. C. A. et le Royaume-Uni*, par M^{lle} Klompé, mai 1955. On lit notamment à la page 14 de ce rapport : « Il a semblé à notre commission qu'un contact entre le Parlement britannique et l'Assemblée Commune, en vue d'un examen commun du Rapport annuel du Conseil d'association, pourrait faire progresser utilement la réalisation pratique des dispositions de l'Accord.

Il serait peu indiqué de reprendre ici l'ancienne controverse au sujet de l'admission d'observateurs d'un pays tiers à l'Assemblée. Elle fut tranchée déjà en 1952 par le collège des trois juristes qui concluaient « que l'institution d'observateurs... suppose une modification du Traité qui ne saurait être acquise par les voies d'un accord international conclu par la Communauté mais uniquement par les procédés réguliers de révision du Traité.

Toutefois, si l'on considère que, dans le cadre de l'Accord — et uniquement dans ce cadre — la Grande-Bretagne et la Communauté ont pris des engagements équivalents, il doit être possible, en s'inspirant du principe des réunions jointes, de prévoir périodiquement des réunions de membres du Parlement britannique avec les membres de l'Assemblée Commune.

A l'ordre du jour de ces réunions ne figurerait que la discussion du rapport annuel du Conseil d'Association. »

4. la liste des cas où, en vertu du Traité, l'action de la Haute Autorité ne pouvait être déclenchée que par une intervention préalable des gouvernements des États membres;

5. l'application faite du principe de la consultation permanente des intéressés, en particulier des employeurs et travailleurs des industries relevant de la Communauté, ainsi que l'énumération des contacts pris et les circonstances dans lesquelles ils le furent;

6. les difficultés de tous ordres auxquelles la Haute Autorité s'est heurtée, pendant la période considérée, dans l'accomplissement de sa mission;

7. les insuffisances éventuelles du Traité pour atteindre les objets de la Communauté;

8. les efforts entrepris par la Haute Autorité en vue de tenir l'opinion publique informée des activités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les résultats obtenus.

Ces renseignements, qui sont à l'heure actuelle donnés généralement dans leurs grandes lignes aux Commissions, devraient faire l'objet de développements spéciaux dans le rapport annuel.

En résumé, le Rapport général annuel doit permettre à l'Assemblée de prendre une vue complète du programme que la Haute Autorité entendait exécuter, des points de ce programme qui ont été remplis et des raisons qui ont empêché d'atteindre les autres. C'est seulement ainsi que l'action de la Haute Autorité pourra être valablement jugée et sa responsabilité mise en cause.

24. Votre rapporteur est également d'avis que le Rapport général sur l'activité de la Communauté doit contenir en annexe des chapitres consacrés à l'activité de toutes les institutions de la Communauté et non seulement à celle de la Haute Autorité (1).

Pareille demande, conforme à une saine interprétation du Traité, a déjà été formulée par une résolution de l'Assemblée votée en mai 1954. Elle suppose, bien entendu, l'accord préalable des institutions, auxquelles incomberait la rédaction des textes les concernant.

Il est, en effet, impossible pour l'Assemblée, comme pour l'opinion publique, de porter un jugement valable sur les dépenses administratives des institutions sans connaître l'activité correspondant à ces dépenses.

Bien plus, la marche de la Communauté ne saurait donner lieu à une appréciation d'ensemble, ni même à une réelle compréhension, si l'action et l'influence respectives de chacune des institutions ne se trouvaient pas clairement exposés. Pour

(1) Le Traité stipule, en son article 17, que : « La Haute Autorité publie tous les ans, un mois avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, un rapport général sur l'activité de la Communauté et sur ses dépenses administratives. » Or, aux termes de l'article 6, quatrième alinéa, « la Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions. »

n'en donner qu'un exemple, comment pourrait-on passer sous silence l'activité de la Cour de Justice, source essentielle du droit de la Communauté?

25. Quant à nos relations avec le Comité Consultatif, il importe de rappeler, avant d'en aborder l'examen, que le Traité fait dudit Comité non une institution comme le prétend son Président dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée Commune le 21 mai 1955, mais un simple organe auxiliaire de la Haute Autorité. C'est donc par l'intermédiaire de cette dernière que nous devons normaliser nos rapports avec le Comité Consultatif.

Or, que demande l'Assemblée Commune? De pouvoir, en vue de faciliter l'exercice de ses attributions de contrôle, prendre connaissance des opinions émises sur les problèmes de la Communauté par ces experts que sont les membres du Comité. Ce qui l'intéresse, ce n'est pas de savoir que M. X. a tenu tel propos et M. Y. tel langage, mais d'apprendre qu'un employeur a pris telle position, un travailleur ou un utilisateur telle autre. A cette fin, elle estime raisonnable que les rapports des Commissions et les comptes rendus des séances du Comité lui soient communiqués par la Haute Autorité.

De son côté, le Comité Consultatif, par le canal de son président, a déclaré dans la lettre précitée ne pouvoir admettre la transmission des comptes rendus de ses séances, « le risque existant alors de priver les membres de la totalité de leur liberté d'expression. »

26. Il faut, une fois pour toutes, dissiper le malentendu qui plane sur la composition et la nature du Comité Consultatif (1). Pour notre part, nous considérons ses membres comme des experts nommés à titre personnel et nous nous rallions entièrement aux vues exprimées récemment sur ce point par le Professeur Reuter (2).

(1) *Article 18.*

Un Comité consultatif est institué auprès de la Haute Autorité. Il est composé de trente membres au moins et de cinquante et un au plus et comprend, en nombre égal, des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants.

Les membres du Comité Consultatif sont nommés par le Conseil.

En ce qui concerne les producteurs et les travailleurs, le Conseil désigne les organisations représentatives, entre lesquelles il répartit les sièges à pourvoir. Chaque organisation est appelée à établir une liste comprenant un nombre double de celui des sièges qui lui sont attribués. La nomination est faite sur cette liste.

Les membres du Comité Consultatif sont nommés à titre personnel et pour deux ans. Ils ne sont liés par aucun mandat ou instruction des organisations qui les ont désignés.

Le Comité Consultatif désigne parmi ses membres son président et son bureau pour une durée d'un an. Le Comité arrête son règlement intérieur.

Les indemnités allouées aux membres du Comité Consultatif sont fixées par le Conseil sur proposition de la Haute Autorité.

Article 19.

La Haute Autorité peut consulter le Comité Consultatif dans tous les cas où elle le juge opportun. Elle est tenue de le faire chaque fois que cette consultation est prescrite par le présent Traité.

La Haute Autorité soumet au Comité Consultatif les objectifs généraux et les programmes établis au titre de l'article 46 et le tient informé des lignes directrices de son action au titre des articles 54, 65 et 66.

Si la Haute Autorité l'estime nécessaire, elle impartit au Comité Consultatif, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à dix jours à dater de la communication qui est adressée à cet effet au président.

Le Comité Consultatif est convoqué par son président, soit à la demande de la Haute Autorité, soit à la demande de la majorité de ses membres, en vue de délibérer sur une question déterminée.

Le procès-verbal des délibérations est transmis à la Haute Autorité et au Conseil en même temps que les avis du Comité.

(2) Paul Reuter, Les institutions de la Communauté à l'épreuve (in *Droit Social*, numéro spécial de novembre 1954).

« Comme tous les Conseils de ce genre », écrit du Comité Consultatif l'éminent spécialiste de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, « il est fondé sur une ambiguïté : ses membres sont nommés à titre personnel, mais ils sont choisis de manière à assurer une représentation des intérêts les plus significatifs. Dès lors tous les traits qui caractérisent son fonctionnement relèvent contradictoirement de l'un ou l'autre de ces aspects. Conseil de la Haute Autorité, il est inévitablement consulté souvent dans les délais les plus courts et ses travaux ne sont pas rendus publics, même quand il s'agit de rapports et non de procès-verbaux de réunions, mais le Conseil de Ministres pour assurer la représentation de certains intérêts qui n'avaient pas trouvé leur place dans le cadre de 51 membres fixé par le Traité a, dès le début, admis des membres supplémentaires à titre particulier. Dès lors, il était inévitable qu'une pression se fit sentir pour affaiblir le caractère de la présence « à titre personnel » et donner plus d'autonomie au Comité. Le Comité peut ainsi être tenté de prendre figure de parlement professionnel; cette formule serait peu recommandable mais cette tentation s'explique par ailleurs par le caractère insuffisamment représentatif de l'Assemblée Commune. Les relations ont pu ainsi à certains moments devenir difficiles entre la Haute Autorité et le Comité Consultatif; celui-ci n'a pas toujours été consulté autant qu'il le désirait, il s'est saisi par ailleurs de certaines questions sans être l'objet d'une consultation formelle. Ce sont les personnalités qui donnent leur relief et leur intérêt aux travaux du Comité Consultatif; il est nécessaire que celui-ci s'écarte résolument d'une voie où les compétences techniques de premier ordre qui caractérisent ses membres cessent d'être la caution la plus visible de ses travaux; il est nécessaire en revanche que ceux-ci, dont certains sont tout à fait remarquables, reçoivent une audience et une publicité qui leur a fait jusqu'ici défaut; ils viennent de la recevoir à l'égard de l'Assemblée Commune, à laquelle le Comité ne saurait en aucun cas se substituer, mais dont il pourra ainsi éclairer les délibérations. »

On ne saurait mieux illustrer le bien-fondé de la demande de l'Assemblée Commune.

27. Quant au dernier argument avancé par le Comité pour justifier son refus de nous communiquer les comptes rendus de ses séances, le voici : « Il est à noter que lorsque les travaux du Comité ont été cités en référence dans une des récentes délibérations de la Cour et que celle-ci eut édicté un arrêt enjoignant à la Haute Autorité de lui transmettre lesdits travaux, il a été estimé nécessaire par l'une et l'autre partie, afin de ne pas violer le secret des délibérations du Comité, de supprimer sur les documents transmis toute référence personnelle à l'un quelconque des membres du Comité Consultatif ».

Nous n'avons jamais songé à « violer le secret des délibérations du Comité » et nous sommes prêts à recevoir de la Haute Autorité des comptes rendus des séances dudit Comité dans lesquels les noms des intervenants auront été remplacés par la mention employeur, travailleur, utilisateur.

Ceci posé, nous rendons volontiers hommage au Comité pour la grande compétence avec laquelle il a rempli sa tâche d'organe consultatif et pour les éminents services qu'il a ainsi rendu à la Communauté depuis l'entrée en vigueur du Traité.

28. Avant d'aborder maintenant l'article 47 du Traité relatif au secret professionnel, il convient de rappeler que ce n'est pas contre l'existence de cet article que nous nous élevons, mais contre certains abus d'interprétation de la part de la Haute Autorité. Cette dernière n'a-t-elle pas, en effet, opposé l'article 47 aux demandes d'information formulées par notre Commission du Marché commun sur la GEORG, l'ATIC, et le COBECHAR? En vue d'éviter à l'avenir de semblables malentendus, il importe de préciser la signification des dispositions du Traité touchant le secret professionnel.

29. Pour notre collègue P.-H. Teitgen, et selon ses propres termes, il ne faut entendre par secret professionnel :

- « 1° que les renseignements relatifs à une entreprise (et non pas à une branche d'industrie) et ce,
- 2° à la condition que leur divulgation soit susceptible de porter préjudice à cette entreprise (à l'exclusion de tous autres renseignements)
- 3° et à la condition encore que les renseignements dont il s'agit n'aient pas été publiés en dehors de la Communauté avec le consentement de l'entreprise en cause.

Tout renseignement qui ne correspondrait pas à ces exigences peut être obtenu par l'Assemblée, l'article 47 ne lui étant plus opposable (1) ».

Quelques membres du Groupe de travail ont, avec raison, montré la nécessité d'approfondir cette définition, car, ont-ils déclaré, qui sera juge du fait de savoir si la divulgation des informations portera ou non préjudice à l'entreprise en cause? C'est là une question délicate que ne permet pas de trancher une application pure et simple du droit parlementaire traditionnel.

Il est possible, cependant, de délimiter la notion de préjudice en rappelant que le secret professionnel visé par le Traité est un secret à valeur économique. Celui-ci consiste, « d'une façon générale dans tous les faits concernant le fonctionnement d'un établissement commercial ou industriel. Le régime de la concurrence des entrepreneurs étant la règle dans l'économie moderne, la divulgation de renseignements sur l'une des entreprises risque de l'handicaper et de favoriser ses rivaux (2) ».

30. En l'état actuel des choses, votre rapporteur estime que l'Assemblée ne saurait dès à présent adopter des solutions définitives, sauf à demander à la Haute Autorité de ne pas confondre secret professionnel et opportunité.

De même, votre rapporteur ne vous propose pas de suivre certaine tendance de la doctrine moderne, tendance suivant laquelle « une protection étendue du

(1) *Rapport 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*, par M. P.-H. Teitgen, rapporteur (novembre 1954), p. 12.

(2) Bouzat. La protection juridique du secret professionnel en droit pénal comparé, in *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, 1950.

secret professionnel doit être admise toutes les fois qu'aucun intérêt essentiel n'exige la révélation. Au contraire, lorsqu'un intérêt supérieur à celui qui est sauvegardé par le silence du dépositaire exige la divulgation, l'accord semble se faire pour que cesse dans ce cas la protection du secret » (1).

Enfin, il semblerait également prématuré de vouloir envisager la création par notre Assemblée, dans certains cas, de commissions d'enquête.

31. En ce qui concerne la responsabilité politique de la Haute Autorité devant l'Assemblée Commune, votre rapporteur estime qu'en dehors de la sanction effectivement prévue par l'article 24 du Traité, certaines actions pourraient à l'avenir être susceptibles d'entraîner une démission volontaire de la Haute Autorité.

L'étude de l'histoire constitutionnelle montre, en effet, que des gouvernements se retirent parfois sans qu'aucune disposition juridique ne les y contraigne. C'est ainsi qu'on a vu des gouvernements démissionner à la suite du vote hostile d'une commission parlementaire ou même d'une résolution d'un congrès politique (2).

32. D'autre part, le fait qu'un acte de l'Assemblée n'est pas prévu par le Règlement de celle-ci, ne saurait rendre cet acte illégal : l'histoire montre que des assemblées ont pratiqué avec succès l'interpellation et voté des ordres du jour motivés sans que ces procédures soient prévues dans leur Règlement (3).

Notre Assemblée n'a fait que suivre ces précédents lorsqu'elle a, en juin dernier, voté une motion sur la diminution du prélèvement.

Il y a donc, là encore, place pour une large évolution coutumière dans les rapports entre l'Assemblée Commune et la Haute Autorité.

b) Relations entre l'Assemblée, la Cour de Justice, la Commission des Présidents et le Commissaire aux Comptes

33. Touchant les relations entre l'Assemblée et la Cour de Justice, il a été demandé ci-dessus que le Rapport général annuel sur l'activité de la Communauté comprenne en annexe un chapitre consacré à la Cour et élaboré sous la direction de cette dernière. L'influence de cette magistrature suprême sur l'ordonnancement et le développement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est trop importante, on l'a vu, pour que ses arrêts et leurs conséquences ne soient pas largement connus.

L'Assemblée pourrait peut-être charger son Président de prendre contact à cet effet avec le Président de la Cour.

(1) Bouzat. La protection juridique du secret professionnel en droit pénal comparé, in *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, 1950.

(2) Cf. Waline. *Cours de droit constitutionnel*, 1954, p. 160.

(3) *Ibid.*, p. 231.

34. Pour ce qui est de la Commission des Présidents mentionnée à l'article 78 du Traité, elle apparaît comme un Conseil de Sages, chargée à la fois d'arrêter l'état prévisionnel général, de régler les problèmes communs aux quatre institutions et, en attendant l'adoption d'un statut de fonctionnaires de la Communauté, de déterminer le nombre des agents, les échelles de leurs traitements et leurs indemnités et pensions.

Votre rapporteur estime hautement souhaitable la publication périodique, par la Commission des Présidents, en même temps que le Rapport général annuel, d'un rapport retraçant notamment les problèmes communs qui se sont posés dans la période considérée aux *quatre institutions* et les solutions adoptées.

35. Quant au rapport du Commissaire aux Comptes, son objet est, à l'origine, essentiellement de garantir à l'Assemblée « la régularité de la gestion comptable et financière de la Haute Autorité (1) ». Il vise à nous fournir les éléments nécessaires à l'exercice de notre contrôle sur la gestion des institutions de la Communauté et il nous est soumis en même temps que le Rapport général annuel.

36. Un malentendu, que notre Commission de la Comptabilité et de l'Administration semble aujourd'hui avoir réussi à dissiper, plana quelque temps sur les attributions du Commissaire aux Comptes. Ce dernier, parce qu'il est, conformément aux dispositions de l'article 78 du Traité, désigné par le Conseil spécial de Ministres, avait exposé devant ledit Conseil la conception de sa mission et agi ensuite selon cette conception.

Or, d'après celle-ci, le Commissaire aux Comptes s'était considéré comme habilité à entreprendre et publier dans son rapport des études comparatives sur l'organisation des diverses institutions de la Communauté. A juste titre, l'Assemblée Commune estima que, puisque ce rapport lui est notamment destiné par le Traité, il lui appartenait de participer à la définition des éléments devant y figurer. Elle fut ainsi amenée, lors de sa session ordinaire de 1955, à adopter une proposition de résolution dans laquelle, en particulier, elle « propose à la Commission des quatre Présidents d'inviter le Commissaire aux Comptes à faire en sorte que son rapport sur la régularité des opérations comptables et de la gestion financière des institutions de la Communauté soit limité à cet objet spécifique, tout en laissant au Commissaire aux Comptes la faculté de documenter à son gré la Commission des quatre Présidents au moyen d'études spéciales et de rapports sur des questions particulières (2) ».

37. Par cette prise de position claire, notre institution n'entend aucunement soustraire au contrôle du Commissaire aux Comptes sa comptabilité et sa gestion financière. Elle souhaite, au contraire, demeurer sur ce plan une maison de verre.

(1) Plan Schuman. *Rapport sur les travaux poursuivis à Paris par les délégations des six pays* du 20 juin au 10 août 1950, p. 17. De même, le professeur Reuter écrit (*La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, p. 74) : « Le rapport du Commissaire aux Comptes est surtout relatif à la régularité formelle de la conduite des finances. »

(2) Assemblée Commune. *Rapport fait au nom de la Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune sur le rapport du Commissaire aux Comptes de la Communauté européenne du charbon et de l'acier relatif au deuxième exercice financier* (1^{er} juillet 1953-30 juin 1954), par M. Kreyssig, rapporteur, mai 1955.

Mais elle s'élève catégoriquement contre les abus qui viseraient à enlever leurs attributions de droit parlementaire traditionnel tant à sa Commission de la Comptabilité et de l'Administration qu'à son Bureau. Ce dernier, comme l'a confirmé un arrêt récent de la Cour de Justice de la Communauté, est seul « compétent pour organiser son secrétariat à son gré et au mieux du service (1) ».

c) *Les relations entre l'Assemblée Commune et le Conseil Spécial de Ministres.*

38. Le rôle du Conseil spécial de Ministres dans la Communauté est considérable.

Il n'entre pas dans l'objet du présent Rapport de viser à ramener cette institution à une Chambre des États ou à un Exécutif européen (2), mais simplement de rechercher comment l'action de l'Assemblée Commune peut atteindre quelque efficacité dans ses relations avec le Conseil.

39. Le Conseil spécial de Ministres exerce, on le sait, toute une gamme d'attributions.

A son rôle, essentiel, d'harmonisation de la politique économique générale des États membres et de l'activité de la Communauté (3) s'ajoute, en matière de charbon-acier, un pouvoir non moins important de tutelle sur la Haute Autorité (4) et un certain pouvoir de décision propre (5).

Il est composé de ministres nationaux, représentés quelquefois par de hauts fonctionnaires de leur département. Si l'on peut imaginer aisément qu'un ministre ne suive pas, lors des délibérations du Conseil, la ligne de conduite préalablement arrêtée au sein de son gouvernement, on conçoit mal, par contre, comment un fonctionnaire s'écarterait des instructions reçues.

Derrière le Conseil spécial de Ministres apparaissent les gouvernements qui, comme l'écrit le Professeur Reuter, « par leur coopération rendront possible ou non le fonctionnement de la Communauté (6) ».

(1) Cour de Justice. Arrêt du 19.7.1955, p. 11.

(2) « Il ne faudrait pas chercher dans le Traité du 18 avril 1951 des analogies qui seraient bien excessives au regard des attributions du Conseil ou de l'Assemblée; d'autre part, le Conseil serait plutôt l'embryon d'un exécutif européen qu'une deuxième assemblée. » (Paul Reuter. Le pouvoir politique dans le Plan Schuman, in *Revue française de Science politique*, 1951, p. 272.)

(3) « Le Conseil de Ministres, essentiellement par des consultations réciproques, permet à la Haute Autorité et aux gouvernements d'agir de concert, il intervient avant que la Haute Autorité n'agisse. » (Plan Schuman. *Rapport sur les travaux préparatoires*, op. cit.)

(4) « Il est surtout nécessaire d'insister sur le grand nombre de cas où sa décision doit être unanime ou réunir la majorité des deux tiers. C'est là qu'apparaît le souci permanent des États européens de ne pas aller trop loin dans le domaine des abandons de souveraineté... Ainsi s'expliquent les pouvoirs considérables du Conseil qui détient dans de nombreuses matières un droit de veto très puissant sur les mesures d'application du Traité. » (Institut des Relations Internationales. *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, op. cit., p. 70.)

(5) Notamment pour l'extension du Traité à des produits nouveaux et en matière administrative.

(6) Les institutions de la Communauté à l'épreuve, in *Droit Social*, numéro spécial de novembre 1953, p. 52. Dans *La Communauté européenne du charbon et de l'acier* le même auteur écrit (p. 304) : « Si les États membres sont animés d'une volonté sincère de mener l'intégration européenne à son terme, la seule application du Traité leur donnera l'occasion de réaliser des progrès spectaculaires. Mais bien qu'il faille préférer une « bonne » volonté sans engagements à des engagements sans « bonne » volonté, il n'est pas interdit de souhaiter que le droit s'ajuste aux intentions. »

L'Assemblée Commune, gardienne de l'esprit du Traité, doit veiller à ce que le principe de la souveraineté nationale ne vienne vider de son contenu la formule de l'autorité supranationale. Le danger existe. « Obligée d'agir de concert avec le Conseil de Ministres pour harmoniser l'action de la Communauté avec la politique économique générale, la Haute Autorité ne serait-elle pas tentée de s'assurer également de l'unanimité du Conseil dans les cas dans lesquels la lettre stricte du Traité lui donnerait la possibilité d'agir sur l'avis conforme de la majorité du Conseil ou même après une simple consultation du Conseil qui ne la lierait pas en droit strict? Encore une question dont il est indispensable de tenir compte en examinant l'équilibre des pouvoirs entre les institutions établies par le Traité constitutif de la Communauté, question d'autant plus importante par ailleurs que selon l'évolution des rapports entre la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, c'est soit la formule de l'autorité internationale, soit le principe de la souveraineté nationale qui prévaut dans le fonctionnement effectif des institutions de la Communauté (1) ».

40. Or, il faut constater l'irresponsabilité politique du Conseil de Ministres vis-à-vis de l'Assemblée Commune. Aucune obligation à notre égard n'est mise par le Traité à la charge du Conseil : si ses membres jouissent de la faculté d'assister à nos séances publiques et d'y intervenir, si notre Règlement permet de les inviter à nos réunions de Commissions, par contre, si nous leur adressons la parole, ils ne sont pas tenus juridiquement d'y répondre.

Cependant, là encore, on assiste à l'élaboration progressive d'un droit coutumier. Déjà, une délégation de l'une de nos commissions a été reçue par des membres du Conseil. Certains de ces derniers ont pris la parole et même répondu en séance publique à des questions orales de nos collègues. Une question écrite leur a été adressée récemment, sous forme de résolution.

41. Mais peut-être conviendrait-il de chercher à normaliser dès maintenant ces relations? Une délégation de notre Bureau, mandatée à cet effet, pourrait proposer au Conseil de Ministres de se réunir avec elle en conférence dans le but de préparer cette normalisation par exemple en tenant compte des propositions suivantes :

a) élaboration par le Conseil, à l'occasion de chaque exercice, d'un rapport d'activité portant notamment sur les efforts entrepris et les résultats obtenus en matière d'harmonisation de la politique économique générale des États membres et de l'action de la Haute Autorité.

Ce rapport pourrait être annexé au rapport général annuel sur l'activité de la Communauté et il serait hautement souhaitable de le voir présenté oralement à l'Assemblée réunie en session ordinaire, par le Président ou un membre du Conseil parlant au nom de ce dernier;

b) préparation de la participation du Conseil aux sessions de l'Assemblée Commune par des réunions mixtes groupant des représentants du Bureau et du Conseil;

(1) Kopelmanas. L'exercice de leurs pouvoirs par les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. (*Droit social*, op. cit., p. 530.)

c) mise au point d'une procédure pour les questions écrites susceptibles d'être posées par l'Assemblée ou ses membres au Conseil spécial de Ministres;

d) recherche et mise en œuvre, entre l'Assemblée et le Conseil, sur la base des déclarations de M. Rey, d'une procédure de collaboration comportant notamment la réunion en commun du Conseil de Ministres et des Commissions de l'Assemblée au moins une fois l'an;

e) intensification des échanges d'informations entre l'Assemblée Commune et ses Commissions d'une part, le Conseil de Ministres et ses Comités d'experts, d'autre part;

f) recherche des moyens propres à permettre de donner aux travaux du Conseil un plus grand caractère de publicité.

42. Il ne s'agit ni de songer à instaurer d'une manière détournée un contrôle de l'Assemblée Commune sur le Conseil spécial de Ministres, ni d'accepter pour notre institution une position subordonnée vis-à-vis de ce dernier, car, comme le déclarait Jules Ferry lors de son discours inaugural à la présidence du Sénat français : « La véritable forme du gouvernement parlementaire n'est pas la lutte des pouvoirs ni leur équilibre qui ressemble à l'impuissance. C'est l'harmonie qui laisse à chacun son rôle. L'harmonie cesse où l'effacement commence. »

d) *Les relations entre l'Assemblée Commune et les Gouvernements des États membres.*

43. L'Assemblée Commune, en décembre dernier, a affirmé, à la suite du rapport de notre collègue P.-H. Teitgen, sa compétence en matière de développement de l'intégration européenne, c'est-à-dire de l'évolution que postule le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Rien ne paraît donc s'opposer à ce que le Président des conférences intergouvernementales des six pays membres de la Communauté vienne exposer les grandes lignes des travaux et des résultats de ces conférences, dans la mesure où celles-ci intéressent le développement de l'intégration européenne.

De plus, il ne semble pas que les membres de notre institution aient démerité lorsque, constitués en Assemblée *ad hoc*, ils acceptèrent l'invitation à eux faite par les Ministres des Affaires étrangères de préparer un projet de Traité portant statut d'une Communauté politique européenne et menèrent à bien leur mission.

44. En ce qui concerne la désignation du Président et des Vice-présidents de la Haute Autorité, un commencement de consultation de l'Assemblée Commune a eu lieu sous la forme des entretiens menés l'hiver dernier par le Président de notre institution avec les chefs des gouvernements des six pays.

Peut-être y aurait-il intérêt à développer ces contacts entre le Président ou le Bureau de l'Assemblée Commune et les chefs de gouvernements, dans les

domaines où le Traité met des obligations à la charge des États membres de la Communauté.

45. Il conviendrait aussi d'insister sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 86 du Traité, aux termes duquel « les États membres s'engagent à prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté et à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission ».

Votre rapporteur pense que ces dispositions doivent permettre notamment à notre Assemblée et à son Secrétariat d'obtenir des administrations nationales compétentes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

46. Enfin, il serait sans doute opportun d'obtenir de la Haute Autorité qu'elle communique à l'Assemblée Commune les manquements constatés dans l'exécution, par les États membres, des obligations mises à la charge de ces derniers par le Traité. Si l'article 88 ne mentionne pas notre institution, pareille communication serait cependant utile à la Communauté dans la mesure où elle nous permettrait de mener, sur le plan national, l'activité parlementaire étudiée dans la troisième partie de ce rapport.

e) *Les relations entre l'Assemblée Commune et l'opinion publique.*

47. L'Assemblée doit se préoccuper davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'ici de l'opinion.

Comme l'écrivait notre collègue P.-H. Teitgen « aucune idée politique n'est viable si elle ne correspond pas à un courant réel de l'opinion publique ».

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 (1) ». Après avoir créé un commencement d'Europe, il nous faut des Européens.

48. Il convient de faire connaître au grand public, et tout particulièrement aux travailleurs et chefs d'entreprises des industries relevant de la Communauté, que l'Assemblée Commune est leur représentant légitime et naturel. On n'insistera

(1) « L'Europe est certes une réalité historique et le Traité contribue à en faire une réalité juridique; mais y a-t-il des Européens? La conscience de constituer une unité politique européenne est-elle suffisamment éveillée parmi les populations de l'Europe? Sans doute pourrait-elle l'être assez rapidement, mais elle ne le sera que si l'on commence d'abord à construire l'Europe. Ainsi se trouve marquée la difficulté inhérente à tous les débuts: il faut faire l'Europe en se passant dans une certaine mesure et pour un temps des Européens. » (Reuter. *Le pouvoir politique dans le Plan Schuman*, op. cit., p. 268.)

jamais assez sur ce caractère représentatif de notre institution. C'est à elle que doivent être signalées les lenteurs ou les négligences des institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et des gouvernements, dans la mesure où il s'agit des obligations mises par le Traité à la charge de ces derniers.

D'où un programme à mettre au point et à exécuter d'urgence : information, appel aux pétitionnaires, action de notre Secrétariat.

49. En matière d'information, l'expérience des trois années écoulées a démontré le caractère trop technique des publications des institutions de la Communauté pour espérer toucher la masse de l'opinion publique par son intermédiaire; l'édition de brochures de vulgarisation et l'emploi raisonné des divers moyens actuels de diffusion de la pensée s'imposent à bref délai. Il s'agit de faire connaître nos possibilités et nos résultats.

Pour cette raison, votre rapporteur demande soit la création d'une Commission de l'Information soit l'extension à ce domaine de l'information de la compétence d'une des Commissions déjà existantes.

Il appartiendra en particulier aux membres de cette Commission d'orienter l'action de la Haute Autorité pour que les brochures de vulgarisation éditées par ses services atteignent effectivement leur but et que l'existence et l'activité de la Communauté soient connues d'un nombre toujours plus grand. Or, nul mieux qu'un parlementaire ne sait comment intéresser l'opinion publique.

50. Pour ce qui est du droit de pétition, prévu par notre Règlement, il s'agit également d'en faire une réalité vivante. Il faut que, dans un proche avenir, aucun des « intéressés » au sens du Traité, non plus qu'aucun des organismes mêlés — telles les municipalités — à la vie des mineurs et des sidérurgistes, n'ignorent son existence et la facilité de son exercice.

Par pétition, nous entendons aussi bien une demande d'audience adressée à une Commission qu'une requête écrite envoyée au Président de l'Assemblée, soit par une personne seule, soit par un groupe, tendant à exposer l'existence d'intérêts particuliers au sein de la Communauté.

Comme l'écrivait Joseph-Barthélemy (1), « en ce qui concerne les intérêts particuliers, personne n'est mieux au courant que les intéressés eux-mêmes. Cela ne signifie pas d'ailleurs trop évidemment que toutes leurs aspirations doivent être satisfaites; il y a lieu de les concilier avec les autres intérêts contradictoires et surtout avec l'intérêt général ». Et le même auteur, insistant sur les difficultés que rencontre une représentation rationnelle des intérêts, ajoutait : « Il est cependant nécessaire que les intérêts organisés aient une voix, un droit de pétition direct auprès des pouvoirs publics chargés de les harmoniser dans l'intérêt général. L'accès aux commissions est un embryon d'organisation empirique des intérêts.

(1) *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions* (Paris, 1934, p. 152).

« Je lui trouve l'avantage d'être avouée, ouverte, au grand jour. Elle est donc supérieure aux manœuvres obscures et louches des couloirs, à ces pratiques de lobbyism dont plusieurs auteurs américains nous ont tracé un tableau peu engageant. »

Faut-il ajouter que, progrès énorme, les pétitions adressées à l'Assemblée Commune font passer l'action des pétitionnaires du plan national au plan européen?

51. Quant à l'action de notre Secrétariat, elle doit s'inspirer du fait que l'Assemblée représente les peuples des États membres de la Communauté et viser à faire connaître tant l'existence que les nécessités de notre institution. Votre rapporteur estime que le Secrétariat devrait se consacrer davantage aux relations extérieures, c'est-à-dire au développement de contacts utiles avec les « intéressés », la presse, les organisations internationales, etc...

f) *L'organisation intérieure de l'Assemblée et la structure de son Secrétariat.*

52. C'est en tenant compte, non seulement de sa nature complexe, mais en prenant également en considération sa qualité de représentante de l'opinion publique des peuples de la Communauté et en gardant les yeux fixés sur la mission qui lui incombe, que l'Assemblée doit concevoir son organisation propre et celle de son secrétariat.

On examinera donc successivement les améliorations à apporter :

- (i) aux travaux de l'Assemblée lors des sessions.
- (ii) aux travaux des commissions.
- (iii) au Secrétariat.

Amélioration à apporter aux travaux de l'Assemblée lors des sessions

Il est rappelé que l'étude du rôle et du fonctionnement des groupes politiques fait l'objet d'un rapport spécial confié à M. le Vice-Président Fohrmann.

53. Pour ce qui est des sessions de l'Assemblée, l'expérience a démontré que le fait de les tenir à Strasbourg, malgré la situation de capitale européenne de cette ville et les facilités qui en résultent, contribuait à entretenir dans l'opinion publique une confusion regrettable entre notre institution et l'Assemblée Consultative, sans qu'en contrepartie nos liaisons avec le Conseil de l'Europe en tirent le moindre avantage.

Il y aurait peut-être intérêt à rechercher les possibilités de réunir l'Assemblée à tour de rôle dans les différentes capitales des pays membres de la Communauté. Ceci permettrait non seulement de faire mieux connaître notre institution à l'opi-

nion publique, mais aussi d'intéresser les parlements nationaux à nos travaux. Notre action sur la presse se verrait, d'autre part, de beaucoup facilitée et nos liaisons avec l'Assemblée Consultative n'en souffriraient pas puisqu'il existe des réunions jointes entre les deux Assemblées.

Une expérience devrait pour le moins être tentée en ce sens. Elle permettrait de juger en toute connaissance de cause si le succès politique de cette entreprise compense le surcroît de dépense qui serait occasionné.

54. Il conviendrait aussi que les dates des sessions de l'Assemblée puissent être fixées suffisamment à l'avance et compte tenu des travaux des parlements nationaux, ceci non seulement pour éliminer toute cause d'absentéisme mais également pour permettre une meilleure préparation des points inscrits à l'ordre du jour.

Les ordres du jour devraient eux-mêmes être centrés autour de quelques points essentiels. On ne saurait, en effet, prétendre discuter à fond toute l'activité de la Communauté en quelques jours.

En ce qui concerne l'examen du rapport général annuel, un fractionnement en deux parties de la session ordinaire présenterait vraisemblablement certains avantages. Lors de la première partie, des précisions seraient obtenues oralement de la Haute Autorité, la synthèse des travaux des différentes commissions serait effectuée durant l'intersession, enfin dans la seconde partie de la session, les propositions feraient l'objet d'un débat public approfondi.

Cette méthode laisserait le temps voulu pour dégager les éléments politiques de l'activité de la Haute Autorité, le ton des débats deviendrait moins technique et nos travaux trouveraient ainsi une plus grande audience dans la presse et l'opinion.

55. Peut-être serait-il bon d'envisager la présentation annuelle à l'Assemblée d'un rapport d'activité de son Bureau ou de son Comité des Présidents. Ces deux organes agissent au nom de notre institution et la représentent lorsque nous ne siégeons pas, c'est-à-dire fréquemment. Pareil rapport informerait utilement nombre de nos collègues et mettrait en lumière la continuité de l'action de l'Assemblée.

56. Enfin, il paraîtrait souhaitable d'adopter la procédure suivante en ce qui concerne les résolutions votées par l'Assemblée à l'adresse du Conseil spécial de Ministres et des Gouvernements des États membres de la Communauté.

Pour les premières, il devrait être demandé à la Haute Autorité de les défendre devant le Conseil et de rendre compte ensuite à l'Assemblée de l'accomplissement de cette mission.

Quant aux secondes, elles devraient charger les membres de l'Assemblée Commune d'intervenir, par tous moyens appropriés, dans leurs parlements nationaux, sur le sujet considéré. C'est là une question qu'on retrouvera dans la troisième partie de ce rapport.

Améliorations à apporter aux travaux des Commissions.

57. Pour ce qui est de nos commissions permanentes, l'expérience a montré que nous arrivions fréquemment à leurs réunions insuffisamment informés pour engager un dialogue équilibré avec une Haute Autorité entourée d'experts. Votre rapporteur a constaté que les Commissions doivent parfois consacrer une partie de leur séance à entendre la Haute Autorité exposer les problèmes à l'ordre du jour. Il y aurait avantage, semble-t-il, à procéder différemment.

Les grandes questions qui se posent à la Communauté sont actuellement assez précisées et réparties entre nos diverses commissions. C'est leur évolution qu'il importe maintenant de suivre. Peut-être nous apparaîtra-t-il donc approprié de voir s'organiser méthodiquement, dans les diverses Commissions et à l'occasion de chacune de leurs réunions, un échange d'informations sur les problèmes inscrits à l'ordre du jour. Pareil débat aurait lieu, bien entendu, avant que la Haute Autorité ne soit invitée à pénétrer dans la salle de réunions. Cette formule présenterait tous les avantages des « rapports d'informations », en usage dans certains Parlements, sans cependant occasionner un surcroît de travail aux Représentants déjà surchargés. Il y aurait là, non seulement le moyen de faciliter l'exercice du contrôle des commissions sur la Haute Autorité, mais aussi de permettre aux commissions une élaboration plus constructive des rapports destinés à la discussion en séance plénière de l'Assemblée.

58. Toujours sur le plan des commissions, il y aurait intérêt à grouper leurs réunions, d'organiser en quelque sorte des « sessions de commissions ».

Ceci, parce qu'il est plus facile à certains de nos collègues résidant loin de Luxembourg de se déplacer deux ou trois fois par an qu'une fois par mois, mais surtout parce que de nombreux problèmes intéressent non seulement une commission mais plusieurs.

Enfin, de pareilles « sessions de commissions » permettraient sans doute une meilleure préparation du travail, comme aussi une plus grande publicité à notre activité.

59. Ces sessions atteindraient, semble-t-il, une grande efficacité, si elles pouvaient être coupées d'une « journée des groupes politiques », dont votre rapporteur croit nécessaire de souligner l'utilité. Mais c'est toucher là au domaine du rapport de notre collègue M. Fohrmann, à qui ces considérations n'auront sans doute pas échappé.

60. La nécessité pour notre Assemblée, de suivre de près la politique commerciale de la Communauté est évidente. Votre rapporteur l'avait déjà évoquée dans le rapport sur l'activité de notre institution qu'il eut l'honneur de présenter l'an dernier à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Il importe, en effet, de se rappeler, d'une part, que le chapitre X du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier est consacré à la

politique commerciale de la Communauté et, d'autre part, que nos réunions jointes avec l'Assemblée consultative ne prendront véritablement tout leur intérêt que le jour où notre Communauté aura défini et mis en œuvre une politique commerciale. Des initiatives dans ce domaine s'imposent donc.

Au sein de votre Groupe de travail, certains de nos collègues ont fait valoir que la matière envisagée relevait, notamment par ses aspects prix et marché, de la Commission du Marché commun, d'autres, prenant en considération l'aspect négociations intergouvernementales, ont soutenu la thèse de la compétence de la Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures. Pour votre rapporteur, il semble que la création d'une commission constituée par moitié de membres de chacune des deux commissions précitées permettrait de concilier les deux points de vue. En tout état de cause ce qui importe, c'est de décider l'étude permanente de la politique commerciale de la Communauté européenne du charbon et de l'acier par un organe de l'Assemblée.

61. En matière d'information directe, les commissions pourraient, semble-t-il, utiliser plus pleinement qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici les dispositions du Règlement de l'Assemblée qui leur permettent d'inviter à assister à l'une de leurs réunions et à y prendre la parole, toute personne dont l'audition paraîtrait utile, et, par conséquent, les représentants des organisations professionnelles, syndicales et économiques qualifiées.

De même, les missions d'informations et d'études pourraient être multipliées.

Amélioration à apporter à l'organisation du Secrétariat de l'Assemblée.

62. L'organisation du Secrétariat de l'Assemblée Commune doit être conçue de manière à répondre aux nombreux besoins d'une institution dont votre rapporteur a essayé de montrer la nature complexe, comme aussi à tenir compte du peu de temps dont disposent les représentants pour remplir leur mission.

63. Pour ce qui est du fonctionnement de la Communauté, la Haute Autorité ne nous laisse pas manquer de documents. Mais ces textes, trouvons-nous toujours le temps de les étudier sérieusement et ne sommes-nous même pas quelquefois contraints de les parcourir à la dernière minute? Et quand bien même nous les lisons attentivement, ne prenons-nous pas une vue incomplète des choses?

S'il appartient aux groupes politiques et à leur secrétariat propre d'effectuer une analyse politique de l'activité de la Communauté, il incombe au Secrétariat de notre Assemblée d'alléger et de faciliter notre tâche en préparant, à la demande des parlementaires, toutes les études nécessaires.

Pour mieux faire comprendre sa pensée, votre rapporteur donnera deux exemples de l'aide à fournir par le Secrétariat.

La Haute Autorité a défini la modernisation comme « le remplacement d'installations désuètes par des installations puissantes et modernes permettant des économies de main-d'œuvre, de combustibles, de matières premières et l'amélioration de la qualité des produits ». Ne serait-il pas intéressant pour les membres de l'Assemblée Commune de savoir que l'O.E.C.E., la C.E.E., l'O.I.T., les économistes d'aujourd'hui donnent une définition de la modernisation dans laquelle l'élément humain est pris en considération?

De même, ne nous serait-il pas utile et commode de prendre connaissance, en même temps que du memorandum de la Haute Autorité sur la politique charbonnière et sous une forme condensée, des grandes options qui se dégagent de ce document, des réactions qu'il a suscitées au sein du Comité Consultatif, des critiques dont il a pu faire l'objet de la part des organisations nationales ou internationales compétentes?

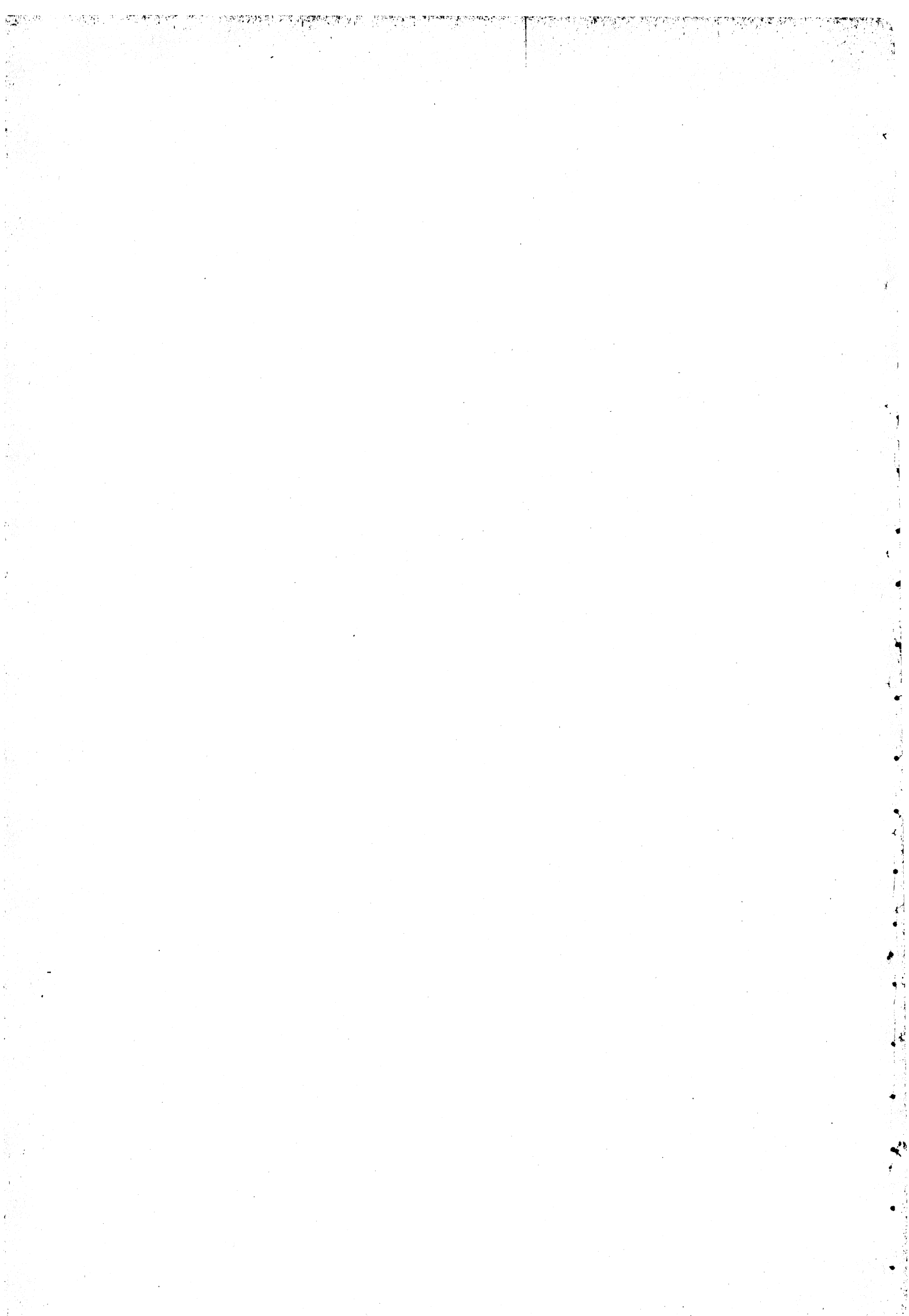
64. En un mot, votre rapporteur ne conçoit pas notre Secrétariat comme un organe passif principalement absorbé par l'administration et la technique, mais aussi comme un secrétariat d'institution internationale, chargé « d'élaborer une documentation méthodique qui rendra relativement facile la connaissance des efforts entrepris et des résultats obtenus (1) ».

Comme le montrait le Président Motz, « les affaires étudiées dans une assemblée comme celle-ci ont essentiellement un caractère industriel et technique. Un parlementaire n'est pas forcément au courant des problèmes de ce genre (2) ».

(1) Émile Giraud. Le Secrétariat des Institutions internationales, in : Académie de droit international de La Haye. *Recueil des Cours*, vol. 79, 1951, p. 494. — *Le même auteur écrit page 392 :*

« Ceux qui sous-estiment l'importance du Secrétariat sont ceux qui pensent que son rôle doit être plus ou moins limité à des tâches matérielles et voudraient le confirmer dans une fonction ancillaire (envoi de convocations, rédaction de procès-verbaux, traductions, etc...) ...cette idée d'un secrétariat réduit à la fonction élémentaire d'un scribe écrivant sous la dictée, qu'avaient eue certains diplomates de l'ère antérieure aux institutions internationales s'est vite dissipée au contact de l'expérience qui a montré qu'un secrétariat compétent et réservé pouvait et devait faire beaucoup plus. »

(2) *Compte rendu des débats*, séance du 24.6.1955.



III

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE COMMUNE AU SEIN DE LEURS PARLEMENTS NATIONAUX

65. Il y a là un champ d'activité non encore exploré et qui serait susceptible d'assurer à l'action de l'Assemblée Commune une efficacité que la seule application du Traité lui refuse (1). Peut-être faut-il supposer que si nous avons jusqu'ici quelque peu négligé nos parlements nationaux, c'est qu'aux yeux de certains d'entre nous la construction — C.E.C.A. — C.E.D. — C.P.E. — devait transformer notre institution en véritable parlement.

Dans ce domaine, trois obligations semblent déjà s'imposer à nous, pour autant que nous souhaitons le succès de la Communauté et le développement de l'intégration européenne : accroître l'intérêt et l'information de nos collègues des parlements nationaux en ce qui concerne la Communauté européenne du charbon et de l'acier ; nous assurer le soutien de ceux d'entre eux qui nous envoient siéger à l'Assemblée Commune ; mettre sur pied une procédure d'activité parlementaire parallèle (car on ne saurait parler ici de législation parallèle) à l'Assemblée Commune et dans nos parlements nationaux.

66. Comment développer l'intérêt de nos collègues des parlements nationaux pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier ?

Votre rapporteur envisagerait volontiers l'organisation sur ce thème d'une conférence qui réunirait des représentants des Bureaux de l'Assemblée Commune et des parlements de chacun de nos pays. De même, les groupes politiques pourraient se pencher sur ce problème. Enfin, il pourrait être demandé à notre Secrétariat de préparer une rencontre avec les fonctionnaires responsables de ces divers parlements.

La tenue de nos sessions à tour de rôle dans les capitales des pays membres de la Communauté, comme cela a déjà été suggéré dans ce rapport, comme aussi l'invitation faite à des parlementaires des six pays de venir assister à nos séances, contribueraient sans nul doute à faire mieux connaître la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(1) Comparant l'Assemblée Commune à l'Assemblée Consultative, le Freiherr von der Heydte écrit (traduction) : « L'Assemblée dispose de moyens d'influence tout différents de ceux du Conseil. Étant donné que les gouvernements représentés au Conseil sont soumis au contrôle de leurs Parlements nationaux, le parlementaire qui donne aux gouvernements des recommandations sur le plan international, sans pouvoir les contraindre à suivre ces recommandations, peut exiger dans son Parlement national que son gouvernement lui rende compte de la suite qu'il a donnée aux recommandations en question. » (*Schumanplan und Völkerrecht, in : Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, 1953*).

67. Mais surtout, il conviendrait qu'un large débat s'engage, au moins une fois par an, sur la Communauté, dans tous les parlements nationaux des pays membres et non pas seulement dans certains d'entre eux, comme c'est actuellement le cas. A cet effet, votre rapporteur verrait avec faveur dans l'avenir la préparation, par votre Comité des Présidents, d'un rapport annuel aux Parlements nationaux.

Ce rapport différerait de celui que nous adressons à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Il mettrait en lumière nos grands choix politiques effectués au cours de l'exercice considéré et soulignerait particulièrement le rôle joué par les gouvernements des États membres de la Communauté et le Conseil de Ministres pendant ladite période.

68. Le second point consiste à nous assurer le soutien national, pendant la durée de notre mandat, de ceux de nos collègues qui nous l'auront confié.

Mais rappelons que nous n'aboutirons à aucun résultat positif si nos collègues des assemblées nationales se désintéressent de la question. Il nous appartient donc de faire un effort pour les convaincre, pour leur exposer et leur faire adopter notre programme, pour leur rendre compte de notre mandat lorsque celui-ci vient à expiration.

L'élaboration de ces programmes pose d'ailleurs un problème particulier. Doivent-ils partir d'un accord minimum réalisé au sein des groupes de l'Assemblée Commune ou au contraire d'un minimum acceptable pour les groupes nationaux? M. Fohrmann nous proposera sans doute des solutions.

Quelle que soit la solution choisie, cependant, ce qui importe, c'est que nous soyons assurés de l'appui de nos mandants lorsque nous nous efforcerons de compléter dans nos pays respectifs l'action commencée au sein de l'Assemblée Commune.

69. C'est cette action sur le plan national qui constitue le troisième point envisagé actuellement par votre rapporteur. Point capital, sur lequel reposent beaucoup d'espoirs : l'activité parlementaire parallèle.

Lorsque l'Assemblée Commune adopte une résolution, que se passe-t-il? La Haute Autorité la prend ou non en considération. Si elle la néglige, l'Assemblée peut, l'année suivante, voter à son encontre une motion de censure. Mais si la Haute Autorité vient nous déclarer : je n'ai pu donner suite à votre résolution parce que le Conseil de Ministres m'a refusé l'avis favorable qui m'était nécessaire pour agir, que pouvons-nous faire? De même, si celles de nos résolutions qui visent le Conseil de Ministres, restent sans écho, que pouvons-nous faire? Et si le bon fonctionnement de la Communauté se heurte à la négligence d'un ou de plusieurs gouvernements, que pouvons-nous faire?

Notre seule ressource réside dans une activité parlementaire parallèle, procédure que votre rapporteur tentera de définir comme suit :

Dans tous les cas où la responsabilité de la Haute Autorité ne peut être mise en jeu, soit parce que la décision ou l'absence de décision incriminée incombe au Conseil spécial de Ministres ou aux gouvernements nationaux, les membres de l'Assemblée Commune qui ont soutenu la proposition en cause, reprennent, au sein de leurs parlements nationaux respectifs, sous la forme appropriée, les résolutions adoptées par l'Assemblée Commune.

De même, lorsqu'à une question écrite ou orale posée par un membre de l'Assemblée Commune, la Haute Autorité répond que le sujet est de la compétence du Conseil de Ministres ou d'un gouvernement, la question doit être reprise sur le plan national par les représentants ressortissant de l'État dont le gouvernement est compétent.

Cette procédure se trouvera facilitée si les demandes formulées précédemment dans cet avant-rapport reçoivent satisfaction, savoir une place donnée aux parlements nationaux dans les résolutions votées par l'Assemblée Commune aux gouvernements des États membres; la communication à notre institution par la Haute Autorité des cas où cette dernière aura, conformément à l'article 88 du Traité, constaté la non-exécution par un État membre de ses obligations; la distinction claire des responsabilités entre la Haute Autorité et le Conseil spécial de Ministres.

70. Enfin, dans cette optique, un renforcement des liaisons tant entre le Secrétariat de l'Assemblée Commune et le Secrétariat des parlements nationaux qu'entre le Secrétariat des groupes politiques de l'Assemblée et celui des groupes des parlements nationaux, devrait être envisagé.

* *

71. Pour ce qui est du rôle à jouer par l'Assemblée Commune dans les procédures visant à compléter ou à modifier le Traité, selon les dispositions prévues aux articles 95 et 96 de ce dernier, votre rapporteur est d'avis que pareille question ne mérite pas, à l'heure actuelle, de grands développements. Notre rôle, en effet, deviendra fonction de notre puissance et de notre efficacité, tant au sein de la Communauté qu'en celui de nos parlements nationaux.

CONCLUSION

72. Comment, dans le cadre des dispositions actuelles du Traité, organiser l'Assemblée Commune pour rendre aussi efficace que possible son action, tel était le thème du présent rapport.

L'activité attribuée par le Traité à l'Assemblée Commune est une activité de contrôle, contrôle qui doit être à la fois démocratique et parlementaire. Il s'agissait donc de rechercher les limites données par le Traité à cette activité et les obstacles rencontrés dans son exercice. Cette étude a conduit votre Rapporteur à poser le principe que là où cesse le contrôle sur le plan parlementaire supranational doit apparaître un contrôle parlementaire sur le plan national.

C'est à la lumière de ces considérations que l'on a essayé de résoudre les problèmes posés par les relations entre l'Assemblée et les autres institutions ou organes de la Communauté, les liaisons entre l'Assemblée et l'opinion publique, l'action à mener par les Représentants à l'Assemblée Commune au sein de leurs Parlements nationaux, les services à attendre, enfin, du Secrétariat de notre Assemblée.

73. Mais deux écueils existent dont nous ne devons jamais nous lasser de signaler le danger. Le premier est une tendance à considérer un document comme un fait, à tenir une résolution adoptée comme une réalité.

Le second écueil, c'est le formalisme. Efforçons-nous de ne jamais connaître ces périodes de pause « où se constate une tendance au repos qui se manifeste par le culte aveugle de la règle, l'amour de la forme et la coagulation de tout effort en des canons stéréotypés (1) ».

Tous, ici, souhaitons faire l'Europe. Or, l'Europe est une création continue et nous n'atteindrons notre but que par l'effort vigoureux et soutenu d'une imagination créatrice. Les solutions préconisées aux problèmes exposés ici, valables aujourd'hui, seront dépassées demain. D'autres questions surgiront alors, qui demanderont la recherche de nouvelles formules.

Comme l'écrivait récemment le Président Jean Monnet : « les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrons leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaîtra avec nous ; ce que nous pourrons leur laisser, ce sont les Institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des hommes et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives (2) ».

C'est dans cet esprit que votre Groupe de Travail vous demandera d'adopter la proposition de résolution qu'il vous présentera lors de la discussion de ce rapport.

(1) H. de Page, cité par Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 73

(2) *Les États-Unis d'Europe ont commencé*. Paris, Robert Laffont, 1955, p. 32.

