

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1965-1966

10 MAI 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 38

Rapport

fait au nom de

la commission sociale

sur

les aspects sociaux de la fusion des exécutifs des Communautés

Rapporteur: M. Léon-Éli Troclet

Conformément aux dispositions du règlement, le bureau du Parlement européen a donné mandat le 7 septembre 1964 à la commission sociale d'élaborer un rapport sur les aspects sociaux de la fusion des exécutifs des Communautés.

En sa réunion du 8 septembre 1964, la commission sociale a désigné M. Léon-Éli Troclet comme rapporteur.

Les problèmes de la fusion ont été examinés par la commission sociale au cours de ses réunions des 29 septembre 1964, 28 janvier 1965, 13 et 14 avril 1965.

Le présent rapport et la proposition de résolution qui y fait suite ont été approuvés à l'unanimité lors de la réunion du 30 avril 1965.

Étaient présents : MM. Troclet, président et rapporteur, Storch et Angioy, vice-présidents, Berkhouwer, Darras, De Block (suppléant M. Merten), Herr, Hougardy, van Hulst, Krier, Nederhorst, Pêtre, van der Ploeg, Mme Probst, MM. Sabatini, Vredeling.

Sommaire

| | Page | | Page |
|--|------|---|------|
| I — Preambule | 1 | VII — Problèmes particuliers | 11 |
| II — Problèmes institutionnels | 2 | 1. Libre circulation | 11 |
| a) Comité des représentants des États .. | 2 | 2. Régimes de sécurité sociale | 15 |
| b) Composition de la Commission | | 3. Emploi et reconversion | 16 |
| exécutive | 2 | a) dans le cadre du traité CECA | |
| c) Organes consultatifs | 2 | (art. 56, 68) | 16 |
| d) Organe permanent de sécurité | 3 | b) dans le cadre du traité CEE | |
| e) Commissions mixtes | 3 | (art. 123, 118, 41, 130) | 16 |
| f) Démocratie politique et démocratie | | c) conclusions | 16 |
| sociale | 3 | 4. Protection des rémunérations | 17 |
| III — Problèmes financiers et leurs consé- | | 5. La formation professionnelle | 18 |
| quences sociales | 3 | 6. Problèmes divers | 19 |
| IV — Compétences et pouvoirs | 4 | VIII — Régularisation dans le progrès | 19 |
| V — Option de politique sociale | 5 | a) dans le cadre du traité CECA | 19 |
| VI — Bases d'une politique sociale élargie ... | 8 | b) dans le cadre du traité CEE | 20 |
| a) Généralités | 8 | IX — Conclusions générales | 21 |
| b) La pratique des traités | 9 | Proposition de résolution | 22 |
| c) L'article 232 du traité de Rome | 10 | | |
| d) Dispositions générales du traité de | | | |
| Rome | 11 | | |

RAPPORT

sur les aspects sociaux de la fusion des exécutifs de la Communauté

Rapporteur : M. Léon-Éli Troclet

Monsieur le Président,

I - Préambule

1. Lorsqu'il a été évoqué il y a plusieurs mois, le problème de la fusion des Commissions exécutives des trois Communautés est apparu comme particulièrement complexe, dès la première réflexion.

Les modalités de la fusion, quels que soient les choix, devaient normalement entraîner des conséquences dans plusieurs domaines relevant des compétences des Communautés. Il semblait inévitable qu'il en soit ainsi, notamment dans le secteur social où l'on comprendrait difficilement une inégalité entre les régimes des travailleurs du charbon et de l'acier d'une part, et des travailleurs des autres secteurs économiques d'autre part, sauf lorsqu'elle est due à des caractères spécifiques.

2. La commission sociale avait reçu mission du bureau du Parlement européen d'étudier ce problème à une époque où l'on affirmait la nécessité politique de procéder à la fusion des Communautés sans qu'on dispose de quelque précision sur le degré de fusion ni par quelles phases il était envisagé de passer. Ces incertitudes, s'ajoutant à la nécessité substantielle de rechercher une large unité des régimes sociaux pour les différentes catégories professionnelles de travailleurs, devaient entraîner la commission sociale à pénétrer davantage dans le fond des problèmes.

3. Elle ne regrette pas et se félicite au contraire d'avoir commencé cette étude car si le traité du 8 avril 1965 se borne à confier à un seul Conseil de ministres et à une seule Commission la gestion des trois traités momentanément

maintenus pour le surplus, la fusion des exécutifs qui résulte de cette première opération soulève dès à présent tous les problèmes de la fusion des traités.

4. La première difficulté du problème réside dans la quasi impossibilité de dissocier les questions de structure, de compétence et de fond relatives au fonctionnement des organes exécutifs, ainsi qu'il apparaîtra de l'examen des points particuliers.

5. Or, l'opération de fusion des organes exécutifs telle qu'elle vient d'être arrêtée par le projet de traité du 8 avril « instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes » n'est pas étendue à des questions de fond et de compétence. Elle n'entraîne pas dans l'immédiat une certaine refonte des trois traités, ce qui en effet était peu préparé notamment sur le plan social.

6. En tâchant de limiter l'approche du problème de la fusion des exécutifs au point de vue de la politique sociale, il paraît cependant indispensable de relever les regrets, les difficultés et les risques principaux encourus par suite de la fusion des exécutifs à présent et la fusion des traités ensuite. Un tel inventaire ne peut être considéré, ni dans un sens ni dans l'autre, comme un jugement politique sur l'opération projetée. Il n'appartient pas à la commission sociale, en effet, de proposer un tel jugement au Parlement européen, mais seulement de lui fournir les éléments relatifs à la politique sociale pour qu'ils interviennent dans son jugement global. Au surplus, la commission sociale est unanimement acquise au principe politique de la fusion des Communautés sans que cela diminue sa mission de veiller au respect des engagements sociaux qui étaient à leur origine et qui doivent être considérés comme sacrés.

II - Problèmes institutionnels

a) Comité des représentants des États

7. Sur le plan institutionnel, le traité du 8 avril 1965 n'apporte apparemment qu'une seule modification qui pourrait avoir quelque répercussion directe sur l'approche des problèmes sociaux au sein des organes fusionnés.

Il s'agit de la généralisation, par l'article 4, du « Comité des représentants permanents des États membres ». On sait que la constitution de ce comité était expressément prévue par les traités de Rome, articles 151 pour la C.E.E. et 121 pour la C.E.E.A. On sait également que, pour le fonctionnement de la C.E.C.A., s'était institué officieusement un « Comité de coordination » connu sous l'abréviation de « Cocor » et qui remplissait une mission comparable pour l'exécution du traité de Paris.

Le comité des représentants permanents est dorénavant commun aux trois Communautés en attendant leur fusion. On admet que, logiquement, il ne pouvait guère en être différemment.

8. Certes, un tel organe est indispensable pour préparer les délibérations et les décisions du Conseil de ministres et la preuve en est la création spontanée du comité de coordination à la C.E.C.A. où cependant la Haute Autorité a plus de pouvoir directeur. Mais on sait aussi que, sur le plan politique, le Parlement européen a souvent formulé des plaintes à l'égard du fonctionnement du comité des représentants permanents, regrettant tantôt une tendance à l'hyperthrophie, tantôt une cause de lenteur excessive dépassant ce qu'exige la prudence diplomatique, tantôt une attitude interprétée comme visant à se substituer de façon sans doute non délibérée à d'autres institutions communautaires. Rien de semblable n'était reproché à l'officieux comité de coordination de la C.E.C.A.

9. La commission sociale craint vivement que l'esprit qui régnait dans ce dernier ne pénètre pas dans le comité unifié, ni dans la période intercalaire entre la fusion des exécutifs et la fusion des Communautés, ni après cette dernière. Dans le cadre de la C.E.C.A., il n'est pas exigé l'accord unanime des administrations nationales comme cela se pratique pour toute chose au sein du comité des représentants permanents de la C.E.E. Si la pratique C.E.E. devait s'étendre à la pratique C.E.C.A., on aboutirait à un sérieux ralentissement de la politique sociale qui perdrait tout dynamisme. Les motifs de cette crainte seront rencontrés plus loin lorsqu'il sera parlé de « la pratique » en ce qui concerne la C.E.C.A.

b) Composition de la Commission exécutive

10. La commission sociale du Parlement européen a été péniblement impressionnée par l'abandon d'une idée qui avait prévalu lors de l'institution de la C.E.C.A. et qui prévoyait au sein de la Haute Autorité la cooptation d'un membre issu des organisations de travailleurs. C'était là un symbole et beaucoup plus encore qu'un symbole : une garantie que la Communauté évoluerait dans le sens du progrès social maximum dans le cadre des autres dispositions du traité de Paris. Renoncer à une telle mesure, alors qu'elle était en vigueur depuis douze ans, est d'une gravité sans précédent et il n'est pas besoin de dire qu'elle a été ressentie comme un choc brutal par la classe organisée des travailleurs qui avaient apporté leur concours positif dès les débuts de l'intégration européenne. C'est aussi pour eux une déception profonde et imméritée. Cette décision paraît à la commission sociale, et sans doute au Parlement européen, manquer de réalisme politique.

Aussi la commission sociale espère vivement que, lors de la fusion des traités, il sera possible de restaurer la situation antérieure.

c) Organes consultatifs

11. L'attention de la commission sociale a été attirée sur d'autres problèmes institutionnels qui pour être particuliers n'en sont pas moins importants si l'on veut assurer une politique sociale progressiste.

Le traité du 8 avril n'apporte aucune modification aux organes économiques et sociaux consultatifs des deux Communautés où ils existent. C'est bien ainsi, car il eût été extrêmement dangereux d'improviser dans ce domaine.

12. Mais l'examen du problème a fait apparaître la nécessité d'organiser, dès la période transitoire qui résulte de la fusion des exécutifs, des contacts entre le comité consultatif de la C.E.C.A. et le comité économique et social de la C.E.E. en vue de contribuer à une intégration horizontale indispensable dans la perspective de la fusion des Communautés.

13. A cette occasion d'ailleurs, la commission sociale exprime le vif souhait qu'une solution soit, sans délai, apportée à la nouvelle réglementation envisagée pour le comité économique et social, ne fût-ce que pour la période transitoire dont, à l'heure actuelle, on prévoit qu'elle pourrait se prolonger pendant trois ans. Cette réforme que l'on espère progressiste accroîtra l'expérience avant la fusion des traités. Le comité des représentants devant lequel cette réforme est en instance se doit d'en hâter l'achèvement.

d) *Organe permanent de sécurité*

14. Sur le plan institutionnel, la commission sociale du Parlement européen est aussi très préoccupée de l'avenir de l'Organe permanent instauré pour s'occuper spécialement de la sécurité sur les lieux du travail. Tout en se réjouissant de l'extension de la compétence de cette institution aux problèmes de l'hygiène du travail, la commission sociale du Parlement européen voit de très mauvais augure le refus par le Conseil de ministres d'étendre la compétence de l'Organe permanent à l'industrie sidérurgique, une extension générale de compétence n'étant pas envisagée avant la fusion des Communautés.

e) *Commissions mixtes*

15. La commission sociale est très attentive au fonctionnement des commissions mixtes qui ont permis une très utile confrontation des intérêts en présence et elle ne pourrait se rallier à une formule qui en atténuerait le rôle dans le nouveau régime.

Elle estime d'ailleurs qu'une saine politique sociale doit tendre à associer toujours plus étroitement les organisations syndicales à l'œuvre de la construction de l'Europe.

f) *Démocratie politique et démocratie sociale*

16. La commission considère qu'il s'agit en ce faisant d'étendre la démocratie sociale selon un processus amorcé depuis longtemps en Europe, mais dont il faut accélérer le déroulement. Il est apparu, sous cet angle de vue, que les rapports entre le comité économique et social de la C.E.E. ainsi que le Conseil consultatif de la C.E.C.A. et le Parlement européen devraient être améliorés et systématisés en premier lieu en ce qui concerne la transmission systématique et en temps opportun des documents et prises de position de ces organes consultatifs au Parlement. Ce ne sont pas, seuls, les organes exécutifs et le(s) Conseil(s) de ministres qui ont intérêt à connaître les préoccupations des institutions économiques et sociales. Le Parlement européen, expression de l'opinion publique, y a le même intérêt et non seulement parce qu'il est appelé, en vertu des traités mêmes, à donner obligatoirement son avis.

17. A cet égard, la démocratie européenne doit plonger plus profondément ses racines si elle veut s'affirmer et réussir. On l'a assez répété sur le plan politique général. La commission sociale entend le proclamer sur le plan de

la politique sociale européenne qui n'est en définitive qu'un des secteurs, mais parmi les plus importants, de la politique européenne générale.

18. De telles considérations, si elles ont comme point de départ la politique sociale, évoquent la revendication fondamentale d'un élargissement des pouvoirs du Parlement européen dont la pratique le convainc toujours davantage de la nécessité absolue.

III - **Problèmes financiers et leurs conséquences sociales**

19. Un problème institutionnel de même nature, à répercussion sociale directe, et dans le cadre immédiat de la fusion des seuls Conseils et exécutifs est relatif à l'état prévisionnel établi en vertu du traité C.E.C.A. et qui sera dorénavant soumis au régime du budget unique. On sait combien le budget propre de la C.E.C.A. a permis en matière sociale des initiatives particulièrement heureuses et saluées avec la plus grande faveur.

20. Le monde des travailleurs et certainement le Parlement européen tout entier n'accepteraient pas de recul sur ce point, ni même de stagnation : la Commission exécutive unique, mais surtout le Conseil de ministres et son comité des délégués permanents, doivent en être bien conscients. Les aspects concrets de ce problème seront repris ci-après lorsque seront examinés les problèmes de la pratique C.E.C.A.

21. Mais il convient de dire dès à présent que les articles 20 et 21 du traité de fusion soulèvent de vives inquiétudes et qu'il serait sans doute très utile que la commission des budgets et de l'administration scrute, pour le Parlement européen, les dispositions de ces articles en vue d'en dégager la signification concrète et les conséquences notamment au point de vue social.

22. D'autre part, il faut souligner dès à présent que l'on s'est toujours félicité du fait que la Haute Autorité jouissait d'une indépendance qui s'est révélée hautement bénéfique. Cette indépendance doit, sans être écornée, être transférée à la Commission unique tant dans la période transitoire que pour la solution définitive.

23. Les craintes et les regrets sont d'autant plus vifs que le traité lui-même en son article 20 établit un plafond de 18 millions d'unités de compte qu'il paraît dès à présent bien malaisé d'« adapter » ensuite à « l'évolution du budget des Communautés » « à la majorité prévue à l'article 28, alinéa 4 première phrase du traité » de Paris. Une telle disposition constitue incontestablement un recul eu égard à l'autonomie

antérieure de la Haute Autorité, et par voie de conséquence à l'orientation sociale qu'elle avait su donner à la C.E.C.A.

La limite de 18 millions ne tenant pas compte de l'évolution habituelle des frais administratifs et un certain nombre de dépenses ayant une incidence sociale (honoraires d'experts, indemnisation des membres des groupes de travail, etc.) ayant été jusqu'ici liquidées sur les crédits administratifs, le blocage à 18 millions entraînera une réduction des dépenses consacrées à la politique sociale.

24. La commission sociale se félicite des propositions faites par la Commission de la C.E.E. qui doivent permettre à la Communauté de disposer de ressources propres.

Toutefois, dans la perspective d'une Communauté unifiée et tout en appréciant les initiatives de la C.E.E., certaines questions s'imposent devant un système dans lequel la réalisation d'une politique sociale pourrait dépendre de prélèvements agricoles.

Il faut espérer que pendant la période transitoire le Conseil de ministres sera particulièrement attentif à ce problème auquel le Parlement européen se doit d'attacher la plus grande importance et d'affirmer sa volonté progressiste. La commission sociale partage le sentiment des organisations syndicales selon lequel la politique sociale doit, en ordre principal sinon exclusif, être assurée par des fonds propres, gage d'un dynamisme promis par les traités de Paris et de Rome dans le sens de la promotion sociale et du relèvement constant du niveau de vie au sein de la Communauté.

Des ressources propres pourront non seulement palier certains inconvénients signalés à maintes reprises par la Commission de la C.E.E. en ce qui concerne l'organisation de contacts, rencontres, conférences et consultations à caractère social ; aussi, et en premier lieu, ces ressources financières et en particulier les réserves qu'il y aurait moyen de constituer, pourraient permettre de procéder à des investissements communautaires de nature sociale dans certaines régions de la Communauté.

IV - Compétences et pouvoirs

25. L'examen du texte du 8 avril 1965 fait apparaître que les compétences des Communautés, ni les compétences particulières de ces organes, ne sont pour l'heure modifiées ; il en est de même pour les pouvoirs des Communautés qui, aux termes des traités, restent propres à chacun des anciens Conseils et des anciennes Commissions.

Mais, comme en toutes choses, il faut distinguer la théorie de la pratique. Or, il est communément reconnu que les représentants de l'opinion publique qui constituent le Parlement européen ont beaucoup moins l'occasion en matière sociale d'être satisfaits du Conseil de ministres dans le cadre de la C.E.E. que dans le cadre C.E.C.A., même abstraction faite des dispositions particulières des deux traités respectifs. On reviendra sur ce problème qui, du point de vue de la réalité pratique est particulièrement essentiel. Il faut tout de même rappeler ce qui vient d'être exposé au chapitre précédent en ce qui concerne l'amointrissement de la Commission exécutive unique en matière financière par comparaison avec les pouvoirs de la Haute Autorité.

26. Lorsqu'on examine la compétence propre reconnue à chacune des trois Commissions exécutives, on se rend compte, inévitablement, qu'elles ne coïncident ni quant au degré de compétence en général, ni quant à celle-ci en présence des problèmes sociaux particuliers retenus par les trois traités.

27. Ainsi, pour certains problèmes, la compétence attribuée à la Haute Autorité de la C.E.C.A. est plus large que la compétence conférée pour les mêmes problèmes à la Commission du Marché commun.

Il en est ainsi de façon directe lorsque le texte du traité en dispose de telle manière ; mais aussi de façon indirecte en raison de ce que, là où compétence lui est reconnue, la Haute Autorité déploie son activité dans un cadre juridique plus marqué de supranationalité que celui à l'intérieur duquel se meut la Commission du Marché commun et lui a permis une meilleure pratique du traité dont elle a eu raison d'user.

Par contre, lorsque la Commission de la C.E.E. reçoit telle compétence du traité de Rome, il arrive que, globalement, on puisse apprécier que cette compétence est plus vaste que celle dont dispose la Haute Autorité pour un même problème.

28. Lorsqu'il est dit qu'il s'agit d'un jugement global sur la compétence de l'une ou l'autre des trois Commissions, c'est évoquer la complexité du problème de ces compétences qui comprend au moins trois aspects à prendre en considération : la répartition des compétences entre elles et les Conseils de ministres, les instruments juridiques dont elles disposent selon les problèmes car elles ne peuvent y recourir indifféremment pour chacun d'eux, la compétence *ratione materiae* enfin.

Il est plutôt malaisé de dissocier ces trois aspects si l'on veut avoir une vue réaliste des choses.

Mais il semble qu'en approfondissant, sous seul angle social, le problème de la fusion des exécutifs, on ne puisse échapper au départ à une certaine option politique quant au degré global de compétence.

Cette option semble en effet devoir commander les solutions particulières à la manière d'une clé au début d'une portée musicale.

30. Pour ne prendre que la Communauté du charbon et de l'acier et la Communauté économique européenne, il apparaît donc que la Commission exécutive de chacune des deux dispose, selon les cas, de plus de compétence et de pouvoirs que l'autre.

Peut-on échapper aux problèmes de l'unification dans ce domaine ? Il ne le semble pas, ainsi qu'il va être souligné.

Opètera-t-on pour l'extension de la compétence et des pouvoirs de l'une aux domaines qui relèvent jusqu'à présent de la compétence de l'autre ?

V - Option de politique sociale

31. Le choix est offert en effet entre quatre positions :

- l'une que l'on pourrait dénommer de statu quo,
- l'autre que l'on pourrait qualifier de minimaliste,
- la troisième que l'on pourrait appeler supérieure,
- la quatrième enfin qui répondrait à la notion d'optimale et de progressiste.

32. La position de statu quo ou « conservatrice » consisterait dans le maintien, au profit de la Commission unifiée, des compétences et des pouvoirs tels qu'ils sont distribués à l'heure actuelle entre les organes des Communautés pour les matières particulières que les traités ont déterminées.

Sous réserve de ce qui a été dit ci-avant du point de vue institutionnel et financier, c'est en somme la solution provisoire du traité du 8 avril 1965 qui, en principe, ne modifie rien aux compétences et aux pouvoirs des anciens Conseils et Commissions.

Avant de poursuivre l'examen de cette formule, il convient de préciser l'expression « position conservatrice » proposée pour éviter toute équivoque.

Il va sans dire que les solutions favorables intervenues à la C.E.C.A. doivent être « conser-

vées » et qu'elles rejoignent à cet égard la « position supérieure » ; aucun doute à ce point de vue n'existe aux yeux de la commission sociale.

33. Sous le bénéfice de cette précision, il semble impossible d'opter pour la solution « conservatrice », pour des motifs généraux et des motifs spécifiques.

Les motifs généraux sont à la fois ceux que l'on a invoqués négativement contre le système des Communautés spécialisées (charbon-acier, énergie atomique) et les motifs politiques positifs qui sont à la base des actuelles tentatives de fusion.

34. Les motifs spécifiques reposent sur l'unité foncière de l'économie et, partant, des conditions sociales générales. Pour s'en tenir aux problèmes sociaux, il est évident que, exception faite de quelques particularités résultant de caractères propres à certains secteurs économiques, les solutions sociales doivent avoir un large tronc commun ; ce sont les mêmes autorités qui doivent jouir des mêmes compétences et des mêmes pouvoirs pour l'ensemble des secteurs.

La commission sociale entend quant à elle poursuivre ses efforts pour contribuer à éliminer toutes divergences et discriminations non justifiables qui subsistent entre les différents groupes de la population européenne. Il en va de même des distorsions en matière de compétences, sujets de frictions inutiles et nuisibles. Le caractère différencié des compétences doit disparaître mais non en procédant à une unification vers le bas.

35. Hors de là, on ne voit que discordances, distorsions, désharmonies nuisibles à la paix et à la justice sociales.

Dans la mesure où ils ont pris en considération la politique sociale pour décider en principe de la fusion des exécutifs, les six gouvernements ont dû trouver dans ces risques et ces nécessités un argument puissant en faveur de l'unicité des organes et, comme corollaire logique, automatique, l'unification des compétences et des pouvoirs.

D'autre part, on peut noter que la solution « conservatrice » ne paraît guère compatible avec l'esprit des trois traités qui tendent à l'égalité dans le progrès.

36. La solution « minimaliste » consisterait à ramener dans chaque cas les compétences et les pouvoirs les plus larges reconnus jusqu'à présent à l'une des Communautés, au niveau des compétences et des pouvoirs les moins étendus attribués à l'une de ces trois Communautés.

C'est là le procédé que l'on appelle couramment le « nivellement par le bas ».

37. Il semble malaisé, dangereux, inopportun de recourir à ce procédé d'unification entre les trois Communautés.

38. La solution est juridiquement malaisée et dangereuse parce que, sinon dans la plupart, du moins dans de très nombreuses matières sociales, des solutions ont déjà été apportées totalement, partiellement ou transitoirement selon les cas, dans les diverses Communautés et ce, dans le cadre des compétences et des pouvoirs qui avaient été attribués à leurs organes par les traités. On n'imagine guère que ces solutions lorsqu'elles devront être complétées ou révisées le soient dans un cadre de compétences ou de pouvoirs plus restreint que celui dans lequel elles ont été précédemment arrêtées. Sans devoir approfondir les difficultés juridiques de tous ordres que cette situation pourrait soulever, on peut subodorer des conflits divers, par exemple d'indemnités résultant des reconversions ou dans le cadre des règlements communautaires de sécurité sociale en fonction du principe des droits acquis de bénéficiaires.

39. Du point de vue de la politique sociale, le système minimaliste d'unification serait également contraire à l'esprit des traités axés sur l'égalisation dans le progrès.

Il serait inopportun et dangereux parce qu'il ne pourrait obtenir l'agrément des travailleurs — pour lesquels, en fin de compte, est faite une politique sociale. Les réactions syndicales vigoureuses contre la suppression d'un poste de commissaire émanant des milieux syndicaux en est une preuve, s'il était nécessaire, et un avant-goût. Il ne paraît vraiment pas opportun de heurter de front la classe des travailleurs dans une matière comme celle des nouveaux procédés résultant de la fusion. Or, elle n'accepterait certainement pas le système minimaliste dans la technique de la fusion des exécutifs, et il n'est pas aventureux de dire qu'elle trouverait l'appui efficace du Parlement européen.

40. La solution « supérieure », à l'opposé de la formule minimaliste, consisterait à étendre à tous les domaines sociaux la compétence et les pouvoirs au niveau le plus large reconnu à l'une des trois Commissions et ce par problème particulier.

41. Cette formule serait celle du moindre mal car on pourrait sans doute souhaiter au minimum que pour tous les problèmes particuliers la Commission unifiée soit dotée de compétences et de pouvoirs les plus étendus en prenant pour

base celui des problèmes où la compétence et les pouvoirs sont les plus larges.

Un tel vœu n'est cependant guère réaliste ni progressiste, bien qu'on ne puisse considérer cette formule comme intégriste et intégraliste, en raison de son caractère absolu, mais sous le seul angle de vue des traités actuels.

42. Sans doute, a-t-elle le mérite d'échapper aux critiques relevées contre les formules conservatrices et minimalistes. Notamment, elle s'inscrit dans la perspective de l'égalité dans le progrès dans la mesure où une solution fonctionnelle interfère avec le fond des problèmes, interférence qui ne sera sans doute pas contestée.

On peut lui reconnaître aussi qu'elle constituerait un progrès quant au mécanisme d'intégration et par conséquent progrès quant aux solutions de fond et pas en avant sur la route de l'égalisation des régimes sociaux dans le progrès selon l'impératif des traités, mais dans la seule limite de la compétence « *ratione materiae* » la plus favorable de l'un des traités assortie sans doute du droit de recours à l'instrument juridique le plus efficace.

43. Mais cette solution même « supérieure » aux deux autres présenterait ce grave inconvénient politique de tenir pour rien ou pour peu l'expérience plus que décennale de la C.E.C.A. et l'expérience déjà longue et instructive des deux autres Communautés.

44. C'est pourquoi la commission sociale du Parlement européen opte délibérément et unanimement pour la quatrième formule, celle qualifiée pour la facilité de « optimale » ou de « progressiste ».

45. Une telle solution comporterait tous les éléments de la solution « supérieure » dans le sens décrit ci-avant, mais elle élargirait considérablement la compétence « *ratione materiae* » et devrait prévoir le recours aux instruments juridiques les plus efficaces pour réaliser une intégration européenne réelle.

Il ne sera pas traité ici des instruments juridiques malgré l'importance du choix qu'a révélé l'expérience des Communautés ; il s'agit d'un problème général et de nature technique.

46. Mais en ce qui concerne la compétence matérielle il importe de souligner que la commission sociale du Parlement européen non seulement a jugé logique, mais indispensable de l'étendre à présent que les organes dirigeants des Communautés sont fusionnés ou en voie de l'être.

Il en est ainsi pour deux catégories de raisons, les unes spécifiques, les autres générales.

47. Les auteurs des traités de Paris et de Rome avaient très bien compris, ce qui paraît maintenant évident à tous, que l'intégration européenne entraînait et postulait la libre circulation des travailleurs à travers la Communauté, comme ils en ont toujours eu le droit jusque-là à travers leur propre pays. Mais il a été vu moins distinctement que le corollaire de cette intégration et de cette liberté de circulation était l'élaboration d'une politique communautaire de l'emploi. L'article 118, certes, mentionne timidement l'emploi comme étant l'une des matières où la Commission exécutive se doit de « promouvoir une collaboration étroite entre les États », mais l'expérience a appris combien l'article 118 est malaisé à mettre en œuvre et combien il serait plus malaisé encore s'il s'agissait de prendre en main une véritable politique de l'emploi.

48. Certes, le préambule du traité de Rome indique bien que les États assignent à leurs efforts, « but essentiel », l'amélioration de l'emploi et ajoute que « le développement harmonieux » de la Communauté doit viser à réduire « l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées », ce que confirme l'article 3. Certes les articles 123 à 128 prescrivent la création d'un Fonds social européen « afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le Marché commun » (art. 123). Mais on se rend bien compte des obstacles voire des oppositions que l'on rencontre sur cette route.

49. La commission sociale insiste sur la nécessité absolue d'une politique communautaire de l'emploi, y compris évidemment les problèmes de sous-emploi.

Une politique de l'emploi évoque la réforme du Fonds social qui est en cours et auquel il faut donner les plus larges moyens d'action.

Elle soulève aussi les problèmes de la formation professionnelle, « problèmes qui se posent d'une façon toujours plus aiguë au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique », comme l'écrivait la Commission exécutive de la C.E.E. dans le document « Initiative 1964 » adressé aux gouvernements.

La politique de l'emploi évoque encore une révision aussi profonde que possible des règlements n° 3 et n° 4 relatifs à la sécurité sociale des travailleurs migrants en vue, comme l'a déjà demandé la commission sociale et comme le souligne le gouvernement italien dans son mémorandum du 19 novembre 1964, « de garantir une plus grande souplesse et une plus grande

rapidité dans les procédures et dans les mécanismes ».

Faut-il souligner que la politique du logement est aussi liée à celle de l'emploi, ce qui postule pour la Communauté renouée le droit et le devoir de s'en occuper activement, faisant du même coup disparaître la discrimination actuelle entre les travailleurs à ce sujet. Bien entendu, au cours de la période transitoire qui précédera la fusion des Communautés, la Commission unique devra veiller à ce que la politique de construction de logements en faveur des travailleurs régis par le traité C.E.C.A. soit activement poursuivie et continue à être financée par les mêmes ressources que celles actuellement employées par la Haute Autorité.

50. Une politique de l'emploi est intimement associée à une politique régionale. La C.E.E. a déjà amorcé son étude et mis en relief son importance mais, dans l'état actuel, elle ne dispose guère de moyens d'action. La rénovation communautaire doit fournir l'occasion de lui en donner. Car comme le met en évidence la gouvernement italien « il conviendrait de ne pas s'en tenir à une interprétation restrictive de l'article 118, qui réduirait les possibilités d'action communautaire en vue d'atteindre les objectifs prévus par cette disposition à la simple élaboration d'études, de consultations et de recommandations par la Commission », car « cette disposition prévoit que cela doit être réalisé sans préjudice des autres dispositions » du traité et notamment « à d'autres procédures et à d'autres méthodes, qui peuvent être celles définies aux articles 100, 155 et 235 ».

51. On ne peut entreprendre ici de dresser un inventaire de tous les problèmes sociaux qui, dans la perspective de l'intégration européenne réelle et profonde, exigent des solutions communautaires. En esquissant une énumération dans l'article 118 du traité de Rome, les rédacteurs l'ont d'ailleurs avec sagesse fait précéder de l'adverbe « notamment » qui rend l'énumération purement exemplaire.

52. Sans aller jusqu'à prétendre que certains problèmes sociaux secondaires doivent être intégralement résolus sur le plan communautaire, ce qui ne serait pas réaliste, il n'empêche qu'il faut affirmer que la Communauté rajeunie doit avoir parmi ses objectifs essentiels une politique sociale infiniment plus large devant laquelle les formules des traités de Paris et de Rome devront paraître bien étriquées et sans ampleur.

La commission sociale du Parlement européen partage entièrement le sentiment exprimé par la Commission exécutive de la C.E.E. dans son mémorandum sur le programme d'action au

cours de la deuxième étape : « La Communauté doit avoir sa propre politique sociale, coordonnée naturellement avec les autres éléments de la politique communautaire, mais qui ne leur soit pas subordonnée » (chap. VI) Il faut — comme l'expose très justement le gouvernement italien — « reconnaître à la politique sociale une autonomie propre, même dans son interdépendance avec les autres aspects de l'œuvre communautaire », et « non pas comme une conséquence ni une dérivée du processus d'intégration économique ». Le président Hallstein et le vice-président Levi Sandri avaient exprimé la même idée au nom de la Commission exécutive lors de la conférence sur les aspects sociaux de la politique agricole, de Rome, dès 1961. La commission sociale du Parlement européen a vigoureusement appuyé cette position, non en vertu de son seul attachement au progrès social et à l'idée européenne, mais aussi de façon moins « sentimentale ». C'est qu'en effet, comme le souligne à juste titre le gouvernement italien, « tout progrès ultérieur de la Communauté dans le domaine économique est étroitement lié à un progrès parallèle dans le domaine de l'action sociale, la prise en considération des aspects sociaux ne peut pas ne pas constituer une composante d'importance dans toute détermination touchant à l'élaboration des activités des divers secteurs de la C.E.E. », ce qui l'amène à la conclusion que partage la commission sociale qu'« il semblerait en effet logique, de même que les États membres transfèrent à des instances communautaires le pouvoir de réglementation dans les autres secteurs prévus par le traité et dans la même mesure, qu'un transfert analogue de compétences soit réalisé en ce qui concerne la politique sociale ».

53. Une telle conception, à laquelle il y a lieu de se rallier sans réserve, est à la fois logique, politique et progressive. Elle exige la révision profonde de la conception actuelle de la politique sociale communautaire et son amplification en même temps que sa libération des mécanismes de freins dont elle est victime et qui justifient tant de critiques et de récriminations.

54. C'est qu'en effet, il est très sensible que la politique sociale des Communautés est en retard

TRAITÉ C.E.C.A.

a) Progrès social

b) Niveau de vie

Préambule : « concourir au relèvement du niveau de vie »

Art. 2 : ... « contribuer au relèvement du niveau de vie »

par rapport aux autres secteurs de l'intégration européenne. Et il faut même mentionner ce point particulier que les textes relatifs à la politique sociale dans l'agriculture sont plus progressifs que les textes consacrés à la politique sociale générale, ce qui est peu concevable.

55. En tout cela, il convient donc de profiter des larges expériences acquises et repenser la plupart des solutions envisagées à Paris et à Rome lors de l'élaboration des traités. Cet effort de rénovation est indispensable pour donner à la politique sociale l'ampleur nécessaire tant à l'intégration de l'Europe qu'à son expansion.

Cet effort ne dépasse pas ce qu'on peut attendre et espérer si l'on se reporte aux intentions exprimées par les États qui ont décidé à Paris et à Rome d'associer leurs destinées.

VI - Bases d'une politique sociale élargie

a) Généralités

56. Certes, les traités de Paris et de Rome ont été conçus dans un esprit relativement limité alors qu'on ne pouvait utiliser aucune expérience antérieure. Néanmoins, les préambules et les articles généraux révèlent une volonté d'embrasser avec plus d'ampleur les aspects sociaux de l'intégration européenne et ils doivent servir de base pour un renouveau qui doit caractériser la fusion des Communautés.

De même un examen des conséquences de la fusion des exécutifs et des conséquences qui peuvent en découler ne peut échapper à la comparaison des dispositions particulières et générales des deux traités, C.E.C.A. et C.E.E., relatives aux problèmes sociaux.

57. Comme on le sait, les préambules et les premiers articles à caractère général indiquent les buts poursuivis et notamment les buts sociaux. Plusieurs formulations sans être identiques sont assez comparables.

TRAITÉ C.E.E.

Préambule : « assurer le progrès social »

Art. 2 : « Mission ... promouvoir ... un relèvement accéléré du niveau de vie »

Art. 3 : ... « promouvoir l'amélioration des conditions de vie »

c) *Emploi*

Art. 2 : contribuer au « développement de l'emploi »

Art. 2 : sauvegarder « la continuité de l'emploi »

d) *Égalisation dans le progrès*

Art. 3 : « promotion de l'amélioration des conditions (de vie et de travail) permettant leur égalisation dans le progrès ».

D'autres articles des traités, surtout de celui de Rome, ont aussi un caractère très général qui peut encore servir de base.

58. On peut constater que sous des libellés différents, ce sont les mêmes intentions, les mêmes idées, les mêmes buts que l'on retrouve dans les deux traités. Dans un cas, la formulation est meilleure dans l'un des traités, dans un autre cas c'est la situation inverse. Une exégèse approfondie de ces textes ne semble pas devoir déceler de différence sensible. Et ce n'est point parce que le traité de la C.E.E. affirme une volonté générale de progrès social et non le traité de la C.E.C.A., limité à deux secteurs économiques, qu'on peut en dégager le droit d'estimer que ce dernier ne vise pas au progrès social.

On est donc en droit d'en conclure que l'action des exécutifs devant se mouvoir dans le cadre de ces idées générales, même sans modifier les textes, l'exécutif unifié serait dominé par les mêmes impératifs.

59. En ce qui concerne les problèmes sociaux particuliers, la situation est plus complexe.

La disparité des solutions et des moyens qui peuvent être mis en œuvre provient de causes diverses notamment :

- a) Du fait que le traité de Paris était destiné à créer une institution spécialisée et celui de Rome une institution à compétence générale,
- b) La structure de l'une des institutions est davantage supranationale que l'autre,
- c) Du fait que les instruments juridiques mis à la disposition des exécutifs des deux institutions ne sont pas les mêmes ou n'ont pas la même force contraignante,
- d) Du fait que la compétence des organes de chacune des deux Communautés n'est pas la même,

Préambule : « but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie »

Préambule : « but essentiel ... amélioration constante des conditions d'emploi »

Préambule : réduire « l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés ».

e) du fait du décalage dans le temps qui sépare les deux traités.

b) *La pratique des traités*

60. L'attention de la commission sociale a été vivement attirée sur la pratique du traité de Paris, résultant à la fois des pouvoirs généraux et spéciaux conférés à la Haute Autorité et à l'usage qu'elle en a fait dans un esprit social progressif, très favorablement apprécié par les travailleurs des secteurs visés.

61. L'action entreprise et poursuivie systématiquement par la Haute Autorité en matière de sécurité et d'hygiène et de reclassement social des invalides dépasse certainement ce qui était expressément prévu par les rédacteurs du traité, sans cependant dépasser les engagements juridiques ; c'est tout le problème de la différence entre une interprétation restrictive et plus ou moins négative d'un traité et l'interprétation extensive orientée par une volonté positive et fondée sur la possibilité de disposer de ressources propres.

62. Mais cela montre aussi combien la structure et la rédaction d'un traité peuvent présenter d'importance, ce qui justifie l'insistance de la commission sociale au moment où la fusion des exécutifs étant cours, va bientôt entraîner la fusion des traités.

Les trois exemples qui viennent d'être cités ne sont pas les seuls au surplus.

63. Un quatrième est particulièrement connu et éloquent : c'est la politique de la Haute Autorité dans le domaine de la construction des logements sociaux. En cette matière, grâce aux ressources financières dont elle dispose l'action de la Haute Autorité a quitté le domaine du théorique ou de l'étude pour entrer dans les réalisations concrètes. On peut parler des maisons de la C.E.C.A. et ce n'est pas sans effet de propagande et de rayonnement pour l'idée de l'intégration européenne.

La Haute Autorité a déployé aussi une activité particulièrement louable en matière de formation professionnelle, ainsi qu'en matière de recherches, puis dans les domaines de la réadaptation et de la reconversion.

64. Il est pour le moins aussi important de noter que les syndicaux ont été associés par la Haute Autorité à l'étude des solutions économiques, en particulier en ce qui concerne la définition des objectifs généraux et la politique énergétique commune.

65. Cette longue pratique de la C.E.C.A. correspond au vœu exprimé par le gouvernement italien dans son mémorandum adressé le 19 septembre aux cinq autres gouvernements des États de la C.E.E. : il faut apporter « une contribution efficace à la démocratisation progressive de l'évolution communautaire. Il importe, dans le même esprit, de tout faire pour que les classes travailleuses (et, en général, toutes les personnes exerçant une activité professionnelle) puissent participer dans une mesure croissante aux décisions de nature à orienter l'activité de la Communauté. »

66. Une telle conception et une telle orientation auxquelles la commission sociale du Parlement européen se rallie pleinement rejoignent d'ailleurs une idée identique exprimée très justement dans le « Programme d'action pour la deuxième étape » élaboré par la Commission exécutive de la C.E.E. lorsqu'elle écrit qu'« il n'est pas douteux qu'une politique sociale évoluée doit constituer l'un des éléments indispensables de l'action communautaire surtout si l'on désire que la construction européenne trouve une base solide dans une adhésion effective des travailleurs qui représentent de loin la majorité des habitants de nos six pays ».

67. En utilisant au maximum les pouvoirs dont l'avait dotée le traité de Paris par la « pratique » extensive à laquelle elle s'est livrée, la Haute Autorité a largement contribué à acquérir l'adhésion des travailleurs à l'idée européenne en dépit des difficultés rencontrées comme conséquence de l'unification des marchés.

Les rédacteurs, ministres et représentants permanents qui vont s'atteler dès demain à l'élaboration d'un traité de fusion des Communautés doivent avoir bien présents à l'esprit ces axiomes et ces vérités.

68. Il faut qu'il soit clairement affirmé que ni le Parlement européen, ni les travailleurs n'admettraient que l'on touche à ces acquis ou que les textes nouveaux empêchent de poursuivre dans la même voie où la « pratique » du traité de

Paris par la C.E.C.A. a fait merveille et devait se poursuivre sans la fusion. Elle doit se prolonger après la fusion des Communautés et des traités.

69. Il convient aussi d'ajouter que la « pratique » C.E.C.A. du traité de Paris ne peut être arrêtée pendant la période transitoire sous le nouvel exécutif unique : le traité de Paris n'étant pas changé quant aux compétences, rien ne justifierait que l'exécutif unique abandonnât une « pratique » qui s'est développée dans le cadre d'un traité qui subsiste nonobstant le transfert d'autorité.

c) *L'article 232 du traité de Rome*

70. L'article 232 du traité instituant la Communauté économique européenne est assez peu connu et mérite d'être rappelé en raison de son incidence sur le problème ici rencontré.

Il est ainsi libellé :

« 1. Les dispositions du présent traité ne modifient pas celles du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des États membres, les pouvoirs des institutions de cette Communauté et les règles posées par ce traité pour le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier. »

Ce texte appelle quelques considérations complémentaires.

71. Tout d'abord, figurant dans la sixième partie du traité, « Dispositions générales et finales », il est applicable aux secteurs sociaux.

72. D'autre part, le traité de Paris devant être respecté intégralement, des décisions prises dans le cadre de la C.E.E. ne seront applicables aux secteurs charbon et acier que dans la mesure où ces décisions ne sont pas différentes ou contraires aux décisions prises par les organes de la C.E.C.A. dans le cadre de leurs compétences. C'est d'ailleurs bien pourquoi, dans le règlement n° 3 par exemple, on peut lire dans le préambule que la Haute Autorité de la C.E.C.A. « déclare que le système prévu audit règlement peut tenir lieu des arrangements visés à l'article 69, paragraphe 4 » du traité de Paris. La C.E.C.A. n'aurait donc plus d'intervention spécifique qu'au cas où un État utiliserait la sécurité sociale comme moyen de discrimination ou de lutte concurrentielle.

73. Par contre, dans les domaines où il n'est pas prévu de compétence spécifiquement déterminée au profit de la C.E.C.A., il est générale-

ment admis que le traité de Rome est d'application. Cela résulte à tout le moins du préambule du traité instituant la C.E.E. et du libellé de plusieurs des « principes » que contient la première partie du traité (p. ex. articles 2, 3, 5, 6).

74. Il est opportun de rappeler en cet endroit ce qui a été dit plus haut, à savoir qu'en attribuant une compétence à l'une des Communautés, il est généralement précisé quel est l'organe de la Communauté qui en reçoit attribution soit seul soit en partage, et généralement aussi cette détermination de la compétence *ratione materiae* s'accompagne de l'indication des instruments juridiques auxquels il peut être fait appel.

Il faut rappeler que le même terme recouvrant un instrument juridique ne signifie nullement que celui-ci a la même portée juridique pour les deux Communautés.

d) Dispositions générales du traité de Rome

75. Différents articles à caractères généraux inclus dans le traité instituant la C.E.E. ne peuvent non plus être perdus de vue dans l'élaboration d'une politique sociale commune progressive. Ils devraient sans doute être rendus plus souples pour qu'en renonçant à leur rigidité les deux organes dirigeants unifiés puissent entamer une politique constructive, notamment dans le domaine social.

Il s'agit notamment des articles 100, 121, 235, voire 155.

Trois d'entre eux ont un caractère général et portent sur l'ensemble de l'action communautaire ; il ne convient donc pas de les scruter ici et de souligner leur faiblesse ; l'autre relève de la sécurité sociale des travailleurs migrants. L'attention est néanmoins attirée sur l'importance de ces quatre articles et la nécessité de les adapter en fonction des expériences acquises.

VII - Problèmes particuliers

76. Le problème préjudiciel de l'option ne rend cependant pas inutile l'examen de la plupart des dispositions des traités consacrées aux questions sociales particulières. C'est cet examen qui fait l'objet de la deuxième partie du rapport.

1. Libre circulation

77. Le problème des migrations intra-européennes de travailleurs — ceux du charbon et de l'acier — est rencontré à l'article 69 du traité de

Paris sous le titre du chapitre VIII intitulé « salaires et mouvements de la main-d'œuvre ».

L'article 69 du traité de Paris dispose que les États « s'engagent à écarter toute restriction fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux » d'un d'entre eux, lorsqu'il s'agit de travailleurs de « qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier ».

Il est d'ailleurs fait référence générale au problème de la main-d'œuvre au premier alinéa de l'article 2, à l'article 3, littéra e), qui indique la volonté de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre et à l'article 56, paragraphe 1, qui vise les mesures à prendre en cas de réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'œuvre.

78. Mais c'est évidemment l'article 69 qui est le siège du problème spécifique de la libre circulation.

Le principe qui est ainsi posé est assorti de mesures restrictives et de mesures extensives qui peuvent ou doivent être prises soit par les États entre eux, soit par les États quant à leur régime propre, soit par la Haute Autorité.

79. La première mesure restrictive est une clause de style dans tous les textes relatifs aux migrations : le principe comporte la réserve des « limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public ». Pareilles limitations dans l'état actuel du droit relèvent de la compétence exclusive de chacun des États, encore que, ainsi qu'il sera dit en ce qui concerne la libre circulation en général, les nécessités relatives à la santé résultent d'une liste limitative de maladies. Il devrait en être de même en ce qui concerne la C.E.C.A., puisque le paragraphe 2 stipule que les États « détermineront d'un commun accord les limitations prévues ». Le texte ne faisant pas de distinction, on peut soutenir que même les restrictions relatives à l'ordre public devraient résulter de critères établis de commun accord.

80. La deuxième limitation résulte du principe même qui réserve le droit à la libre circulation aux travailleurs de « qualification confirmée » des deux secteurs industriels envisagés. Ce sont les États qui doivent aussi, de commun accord, déterminer cette limitation en établissant « une définition commune des spécialités et des conditions de qualification ».

81. Les mesures extensives que pourraient prendre les États membres reposent dans le paragraphe 3. Pour les travailleurs qui ne sont

pas de qualification confirmée et « au cas où un développement de production (dans ces secteurs en cause) serait freiné par une pénurie de main-d'œuvre appropriée », les États adapteront leur réglementation. Il ne semble pas cependant qu'il puisse s'agir là d'une obligation, car le traité n'impose pas à ses signataires une obligation juridique d'exploitation optimum ou de développement industriel. On peut se demander, d'autre part, si pareille disposition était indispensable et si elle n'est pas une superfluité, car chaque État peut élargir à son gré la réglementation relative aux immigrations; dans l'état actuel du droit, il n'y a de restriction que dans les limites des règlements édictés dans le cadre du Marché commun et qui établissent des priorités. Pour les travailleurs qui ne sont pas de qualification confirmée, c'est donc à la réglementation de la C.E.E. qu'il faut s'en référer.

82. L'article 42 du règlement n° 15, relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté économique européenne, établit la liaison avec la décision de la C.E.C.A. Il y est dit qu'il ne porte pas atteinte aux dispositions du traité de Paris « ni aux dispositions prises en application de ces traités » mais s'applique aux travailleurs non repris par ces dispositions, c'est-à-dire en pratique à ceux qui ne sont pas repris à la liste (ou aux listes) de travailleurs de qualification confirmée.

83. Toutefois, l'article 69 est complété par une disposition importante que l'on peut considérer davantage comme impérative : « en particulier, les États faciliteront le réemploi des travailleurs en provenance des industries du charbon et de l'acier d'autres États membres ». Ce texte semble général et ne viserait donc pas les seuls travailleurs de qualification confirmée. Il comporte, en tout cas, un certain droit de priorité, une priorité atténuée et indirecte puisque les États ne se sont engagés par lui qu'à « faciliter » l'embauchage des travailleurs des deux industries intéressées de leurs partenaires, un droit formel des travailleurs ne dérive pas du traité.

84. Les États associés prennent par contre des engagements formels en ce qui concerne les conditions de travail; ils doivent en effet interdire « toute discrimination dans la rémunération et les conditions de travail entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrés » (par. 4). Ce principe est classique en droit social international : on le retrouve dès les premiers traités de travail bilatéraux. Le texte peut suffire en lui-même et constitue un engagement d'État à État.

Il est ajouté qu'il en est ainsi « sans préjudice des mesures spéciales intéressant les travailleurs frontaliers ». Le texte n'est pas

clair, car il pourrait signifier qu'il s'agit de mesures spéciales antérieures qui subsistent ou de mesures spéciales à prendre.

85. La finale du paragraphe 4 comporte l'engagement, pris par les États, de rechercher en particulier « tous arrangements qui demeureraient nécessaires pour que les dispositions relatives à la sécurité sociale ne fassent pas obstacle aux mouvements de main-d'œuvre ». Un texte en la matière ne pouvait en effet pas créer de droits de plano, en raison de la complexité des législations nationales et des traités bilatéraux préexistants, en raison de la nature des diverses prestations et aussi en raison des modes nationaux différents de financement. Les États signataires se sont donc seulement engagés à rechercher des arrangements. En fait, la Haute Autorité a préparé de pareils arrangements qui ont été élargis à l'ensemble des travailleurs des six pays, lorsque la Communauté économique européenne, venant d'être constituée par le traité de Rome, le 25 mars 1957, ses articles 51 et 118 ont prévu pareil élargissement. Les textes préparés entre les six gouvernements d'abord dans le cadre C.E.C.A., puis dans le cadre C.E.E., ont été signés à Rome le 9 décembre 1957 et sont devenus le règlement n° 3 de la C.E.E.

86. Ainsi qu'il résulte du commentaire ci-dessus, les obligations prévues à l'article 69 incombent essentiellement aux gouvernements, notamment celui de prendre des arrangements. Le paragraphe 5 de l'article assigne cependant à la Haute Autorité la tâche d'« orienter et faciliter l'action des États pour l'application des mesures » qu'il prévoit. La Haute Autorité a effectivement préparé la décision intergouvernementale relative à la libre circulation des travailleurs de qualification confirmée et avait largement amorcé celle qui aurait dû être prise dans le domaine de la sécurité sociale si l'élargissement indiqué n'était survenu. La Haute Autorité continue d'ailleurs à suivre le problème de la sécurité sociale dans les mines en raison de son caractère particulier. De même, assure-t-elle l'exécution de la décision sur la libre circulation des travailleurs de qualification confirmée du charbon et de l'acier.

87. Enfin, il est précisé en un paragraphe 6 que cet article 69 « ne porte pas atteinte aux obligations internationales des États membres ». Se trouvant dans l'article 69 à objectif essentiellement social, ce paragraphe signifie évidemment que l'article lui-même ni les mesures prises en exécution ne peuvent diminuer les droits sociaux des travailleurs tels qu'ils résultent d'engagements internationaux. La rédaction du texte permet de penser qu'il en serait même ainsi d'engagements postérieurs au

traité de Paris ou, en d'autres termes, que des obligations plus larges pourraient résulter, par exemple, de traités bilatéraux.

88. En fonction de l'article 69, les représentants des gouvernements des États membres ont pris la décision du 8-12-1954, publiée le 12-8-1957 au Journal officiel. La date de la publication revêt une importance juridique, parce que l'article 33 de la décision prévoit qu'elle entre en vigueur 20 jours après sa publication.

Le même article dispose, en effet, que la décision sera publiée dès que le secrétaire général du Conseil spécial de ministres aura reçu de la part de tous les États membres notification officielle de l'applicabilité de cette décision, selon les dispositions de leur droit interne. Or, le droit interne allemand et luxembourgeois exige la procédure de ratification. La décision est donc entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1957 seulement.

La décision est complétée par une annexe I comportant une première liste de métiers répondant au critère de l'article 69 du traité et assortie de leurs définitions; une annexe II, comportant la liste des services de l'emploi (art. 1, al. 8 de la décision), d'un arrangement destiné à organiser la mise en présence des offres et des demandes d'emploi (art. 8, 13, 17 et 32 de la décision); une annexe I à l'arrangement comporte le modèle de la carte de travail, une annexe II des modèles de demande de cartes, une annexe III donne la liste des diplômes constituant preuve d'une formation systématique, une annexe IV indique pour chacun des six États les institutions administratives ou judiciaires devant lesquelles recours peut être introduit, des annexes V et VI comportent modèles de demandes et d'offres d'emploi, une annexe VII institue le formulaire qui doit porter la décision de l'employeur, une annexe VIII crée le formulaire de décision du demandeur d'emploi.

Tous ces documents ont paru au Journal officiel du 12-8-1957 de telle sorte que l'ensemble du système a pu entrer en vigueur le 1-9-1957.

89. La protection se réalise par la délivrance d'une carte communautaire dont le modèle est donné en annexe. Elle est valable sur les territoires européens des États membres et les territoires européens dont un État signataire assume les relations extérieures (art. 2 déc., art. 79 tr). ce qui ne pourrait présentement être que la république d'Andorre et la principauté de Monaco, dont la France assume les relations extérieures (1)

(1) Le problème se posait précédemment pour la Sarre.

Dans ces limites, la détention de la carte permet « d'accéder librement à un emploi dans les professions mentionnées dans les deux industries (art. 4). L'annexe I comporte une liste et des définitions monographiques de 29 métiers pour les mines de charbon et de fer et 27 métiers pour l'industrie sidérurgique. Une deuxième liste plus large a été élaborée.

90. Les conditions d'activité et de compétence sont inscrites dans le préambule de l'annexe auquel renvoie expressément l'article 5 de la décision. Ce préambule pose comme premier principe que « les facteurs de sécurité revêtent une importance prédominante », ce qui exige soit une formation systématique, soit une activité de deux ans au moins, condition préalable à l'octroi de la carte.

91. L'article 49 du traité de Rome instituant la C.E.E. précise lui que la libre circulation doit être assurée « par voie de directives ou de règlements ».

Dans une note communiquée à la commission sociale du Parlement européen (1), la Commission exécutive justifie le choix des instruments proposés qui correspondent d'ailleurs à ceux prévus à l'article 49. Mais la Commission exécutive a proposé de recourir simultanément à ces deux instruments pour des raisons d'opportunité justifiée « par la diversité de la matière à réglementer » : « il était important de garantir avant tout l'efficacité de l'instrument et l'uniformité de son but, en évitant dans certains cas toute discordance entre la nouvelle réglementation et la situation juridique extrêmement variée d'un pays à l'autre », une réglementation trop rigide risquant « d'être compromise par des difficultés d'ordre pratique ». Le règlement contiendra donc les « règles destinées à définir les dispositions essentielles de la nouvelle discipline, dispositions qui supposent une uniformité absolue de mise en œuvre et d'application ». Les directives viseront « les problèmes plus particuliers et de caractère technique », notamment la procédure administrative, laissant « à la discrétion des gouvernements le choix des moyens les plus adéquats ». Cette formule de ventilation est très comparable à celle que la Haute Autorité avait imaginée pour l'exécution de l'article 69 du traité de Paris : décision et arrangement. La note introductive qui précède le projet souligne que l'article 189 du traité de Rome, s'il donne un caractère obligatoire à la directive comme au règlement, laisse néanmoins par la directive une certaine liberté aux gouvernements quant aux formes et aux moyens, tandis que le règle-

(1) Annexe au procès-verbal de la séance de la commission sociale des 6-7 septembre 1960, p. 50 — 51.

ment a « une portée obligatoire directe et générale » et aussi « dans tous ses éléments » (a. 189). Il semble donc qu'il était très habile de verser dans le règlement les dispositions générales communes et fondamentales ⁽¹⁾ (à l'instar d'une loi nationale) et dans les directives les mesures secondaires et nécessairement souples (à l'instar, plus ou moins, de décrets ou d'arrêtés d'exécution). La commission parlementaire s'est ralliée à cette formule ⁽²⁾.

L'article 49 comporte quatre genres de mesures, de méthodes, ou de normes générales qui devront être mises en œuvre.

92. Il faut cependant noter que cet article contient d'utiles précisions que la Commission exécutive ne considère pas comme exhaustives quant aux modalités qui doivent accompagner le principe de la libre circulation et la procédure. Il faut noter aussi que si la décision appartient au Conseil, l'initiative dépend de la Commission exécutive ce qui n'est pas explicitement attribué à la Haute Autorité pour l'application de l'article 69 du traité C.E.C.A.

93. Il est apparemment assez malaisé de déterminer l'interférence de l'article 232 du traité de Rome sur les articles 48 à 51 du même traité en présence de l'article 69 du traité de Paris. Vu sous cet angle, l'article 232 n'est pas très clair sur le point de savoir si le règlement C.E.E. sur la libre circulation pourra recouvrir et absorber l'article 69 du traité de Paris. Il semble même que l'on puisse relever une contradiction ou une distorsion entre le principe de sauvegarde de l'article 232 du traité de la C.E.E. et l'unité économique et sociale du marché du travail dans les mêmes six pays des deux Communautés, et aussi de surcroît entre l'unité européenne du marché du travail voulue et en formation. On devrait aussi étudier l'incidence sur ce problème des principes inscrits dans ces deux traités en ce qui concerne la reconversion. Il faudrait encore introduire dans cette analyse les conséquences de la « décision complémentaire » prise le 16 mai 1961 par le Conseil spécial de ministres de la C.E.C.A. établissant une deuxième liste de métiers, liste très large mais qui ne coïncide pas encore avec la totalité des travailleurs du charbon et de l'acier, ni par conséquent avec le règlement de la C.E.E. Il ne faut pas perdre de vue en effet que le traité C.E.C.A. ne vise que les travailleurs de « qualification confirmée » et non tous les travailleurs relevant des deux industries visées. Les travailleurs de qualification non-confirmée relèveraient eux de la catégorie générale des travail-

leurs migrants visés par l'article 48 du traité de Rome. Il est paradoxal que, à certains égards, ils jouissent ainsi d'un régime plus favorable que les travailleurs qualifiés. Et s'il en était autrement, il serait assez étrange — et injustifiable — que

- les travailleurs C.E.C.A. aient un régime particulier ;
- les travailleurs non-qualifiés C.E.C.A. n'aient pas de régime ;
- les travailleurs en général des autres secteurs économiques soient placés sous le régime du règlement de la C.E.E. ;
- la deuxième catégorie étant donc placée en dehors de tout système jusqu'à l'intégration européenne complète.

94. L'article 42 du règlement n° 15 et l'article 53 du nouveau règlement 38/64 confirment d'ailleurs cette situation puisqu'il en résulte que les travailleurs C.E.C.A. qui ne sont pas de qualification confirmée relèvent du règlement C.E.E.

95. Si toutes ces complexités sont relevées ici, c'est moins pour mentionner les difficultés et discordances des solutions qui ont été adoptées qu'en raison des différences de compétence des organes des deux Communautés.

L'article 69 du traité de Paris confie le soin d'exécution aux États membres et non à un organe communautaire, même en ce qui concerne les mesures d'exécution et de contrôle. La Haute Autorité doit seulement « orienter et faciliter l'action des États ».

L'article 49 du traité de Rome, au contraire, confie au Conseil de ministres sur proposition de la Commission, le soin d'arrêter les mesures nécessaires par voie de directives ou de règlements.

Quelles sont, en présence de ces textes, les identités de fonction ?

Décision réglementaire (ce dernier terme pris *sensu lato*) :

- a) C.E.C.A. : les États
- b) C.E.E. : le Conseil de ministres.

Préparation :

- a) C.E.C.A. : Haute Autorité : orienter et faciliter
- b) C.E.E. : Commission : proposer.

⁽¹⁾ La commission parlementaire a également mentionné la simultanéité de mise en pratique comme justifiant un règlement.

⁽²⁾ Rapport Rubinacci, document 67, n° 19.

Exécution et surveillance de l'exécution :

- a) C.E.C.A. : les États
- b) C.E.E. : Commission, par délégation du Conseil dans les règlements et directives.

96. Dans la période transitoire, il n'y aura sans doute pas de difficultés juridiques, la Commission exécutive unifiée n'ayant qu'à appliquer chacun des traités dans leurs termes actuels.

Mais il est évident que le problème de l'unification des formules se posera dès que l'on abordera la fusion des Communautés et des traités.

97. Ainsi, sur le plan de ce problème particulier, il faut s'interroger sur les attributions et la compétence qui seront confiées à l'exécutif unique.

On voit aussi combien ces problèmes d'attribution et de compétence et les problèmes de fond sont intimement imbriqués les uns aux autres, de telle sorte que, notamment en présence de l'article 232, on peut se demander s'il est possible de fusionner les exécutifs sans modifier certaines dispositions de fond dans les traités.

98. L'interférence du marché du travail dans les secteurs charbon-acier avec le marché du travail général doit aussi être signalée sous l'angle de l'interférence dans le temps. En effet, l'article 69 du traité de Paris ne prévoit aucun délai spécial tandis que l'article 48 du traité de Rome prescrit que la libre circulation doit être assurée à l'expiration de la période de transition.

99. Il convient de mentionner aussi sans s'y attarder la directive prise par le Conseil de ministres de l'Euratom en ce qui concerne l'emploi des travailleurs qualifiés dans le domaine nucléaire.

100. A cet endroit, il doit être signalé que des accords bilatéraux qui continuent à exister et à être conclus entre des États membres, entravent dans une trop large mesure l'application de certaines normes communautaires ; ceci est en particulier vrai pour ce qui concerne la mise en œuvre des règlements 3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants.

2. Régimes de sécurité sociale

101. Le problème des régimes de sécurité sociale peut être considéré comme un corollaire du problème de la libre circulation, si on les examine dans le cadre du traité de Rome. Si

l'on peut tenter d'en dire autant du traité de Paris en essayant d'en dégager l'esprit général, on ne peut méconnaître que l'article 69 du traité C.E.C.A., en son paragraphe 4, envisage surtout le problème de la sécurité sociale sous l'angle économique de la discrimination dans les rémunérations comme moyen d'ajustement économique et de concurrence (articles 68 et 69).

Comme pour la libre circulation, ce sont les États membres qui doivent prendre les dispositions, en dehors de tout organe communautaire, en ce qui concerne la C.E.C.A. dont la Haute Autorité doit seulement « orienter et faciliter ».

102. En ce qui concerne la C.E.E., l'article 51 attribue au Conseil, statuant à l'unanimité et sur proposition de la Commission, le soin de prendre les mesures nécessaires. Mais il est important d'attirer l'attention sur l'article 121 qui permet au Conseil de « charger la Commission de fonctions concernant la mise en œuvre de mesures communes, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants ».

103. Quoi qu'il en soit, lorsque le règlement n° 3 fut promulgué par le Conseil de ministres de la C.E.E., un considérant du préambule porte que la Haute Autorité de la C.E.C.A. « déclare que le système prévu audit règlement peut tenir lieu des arrangements visés à l'article 69, paragraphe 4 » du traité instituant la C.E.C.A. Il est peu vraisemblable que lors de modifications de ce règlement ou lors d'autres règlements de sécurité sociale, il soit revenu sur cette procédure. Il a été soutenu que, si les traités ne sont pas modifiés, la C.E.C.A. ne pourrait plus recourir à une intervention *spécifique* qu'au cas où un État utiliserait la sécurité sociale comme moyen de discrimination ou de lutte concurrentielle, comme il est soutenu en sens inverse que l'article 51 du traité de Rome pourrait être utilisé par la Commission unique, agissant comme la C.E.E. pour les règlements 3 et 4.

Lors d'une modification des traités il faudra en tout cas résoudre le problème dans les textes et y introduire une formule unitaire.

D'autre part, il sera indispensable que l'on profite de la fusion des Communautés pour permettre d'entrer effectivement dans la voie d'une harmonisation de la sécurité sociale aux vœux de l'article 118, en améliorant substantiellement la technique prévue par cet article en vue d'aboutir dans ce domaine aux objectifs généraux inscrits dans les articles 100, 101, 117 du traité de Rome.

3. *Emploi et reconversion*

a) *Dans le cadre du traité C.E.C.A. (art. 56, 68)*

104. L'article 56 prévoit que lorsque la rationalisation des industries du charbon et de l'acier entraîne une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'œuvre et des difficultés de réemploi, la Haute Autorité, sur la demande de gouvernements intéressés et après avis du comité consultatif, peut financer des programmes de création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible. Ces financements peuvent être effectués tant dans le secteur du charbon et de l'acier que, sur avis conforme du Conseil, dans toute autre industrie. La Haute Autorité peut, en outre, consentir une aide non remboursable pour contribuer au versement d'indemnités d'attente, d'allocations de réinstallation et au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi. L'octroi par la Haute Autorité d'une aide non remboursable est subordonnée — sauf dérogation autorisée par le Conseil — au versement par l'État intéressé d'une contribution au moins équivalente au montant de cette aide.

105. En 1960, cet article a été révisé et complété afin de permettre à la Haute Autorité d'intervenir également — et selon les mêmes modalités — en cas de changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du charbon et de l'acier mettant certaines entreprises dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer définitivement leurs activités. L'aide non remboursable peut, en outre, dans ces cas, être utilisée pour permettre aux entreprises d'assurer le paiement de leur personnel en cas de mise en congé temporaire nécessitée par leur changement d'activité.

106. Les possibilités d'intervention de la Haute Autorité sont considérables et les modalités de cette intervention visent un double but : ne pas faire supporter au travailleur les conséquences des changements économiques survenus et lui permettre, par la rééducation professionnelle et la création de nouveaux emplois de s'intégrer à nouveau dans la vie active. Bien que l'initiative de l'intervention revienne aux gouvernements, le rôle de la Haute Autorité est de première importance.

b) *Dans le cadre du traité C.E.E.*
(art. 123-128, 118, 41, 130)

107. Dans son article 123, le traité de Rome prévoit l'institution d'un Fonds social ayant pour mission de promouvoir, à l'intérieur de la Communauté, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des

travailleurs, afin d'améliorer leurs possibilités d'emploi et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie.

108. Le Fonds intervient, à la demande d'un État membre, et couvre la moitié des dépenses engagées par cet État, lorsque celles-ci assurent effectivement aux travailleurs un réemploi productif grâce à la rééducation professionnelle ou encore lorsque ces dépenses ont pour objet la réinstallation, ou enfin le maintien du niveau des rémunérations des travailleurs dont l'emploi est réduit ou suspendu temporairement à la suite de la reconversion de l'entreprise. Dans ce dernier cas, le concours du Fonds est subordonné — outre la condition du réemploi productif effectif — à l'approbation préalable par la Commission du projet de reconversion établi par l'entreprise et présenté par le gouvernement intéressé (art. 125).

109. Les compétences attribuées par le traité aux institutions communautaires en ce qui concerne le Fonds social sont considérables. En effet, l'administration même du Fonds incombe à la Commission, assistée par des représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs (art. 124). D'autre part, c'est le Conseil statuant à la majorité qualifiée, mais sur proposition de la Commission, et après consultation du Comité économique et social et du Parlement, qui établit les règlements nécessaires à la mise en œuvre du Fonds (art. 127). Enfin, à l'expiration de la période de transition, le Conseil, sur avis de la Commission et après consultation du Comité économique et social et du Parlement peut à la majorité qualifiée supprimer totalement ou en partie les interventions du Fonds, ou bien il peut aussi, à l'unanimité cette fois, déterminer des missions nouvelles à confier au Fonds (art. 126).

Il ne faut pas perdre de vue non plus les dispositions de l'article 130 du traité de Rome relatives à la Banque européenne d'investissement.

c) *Conclusions*

110. Le progrès économique escompté par la création des Communautés européennes doit servir l'homme et ne peut se faire au détriment des travailleurs. L'exécutif unique devra donc veiller tout particulièrement à poursuivre en tous points l'activité si fructueuse menée en matière de réadaptation et de reconversion par la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E. Dans l'optique d'une fusion des Communautés on comparera les particularités des deux traités afin de dégager les dispositions qui se sont révélées les plus favorables.

111. On remarquera que dans les deux traités l'initiative de l'intervention en matière de réadaptation dépend de la demande faite par un État membre, mais alors que dans le traité de Paris l'octroi de l'aide est lié aux causes qui ont provoqué le chômage, le traité de Rome ne tient pas compte des motifs du chômage ou du sous-emploi pour y remédier, ce qui élargit donc les possibilités d'intervention.

112. Tandis que le traité de Paris ne donne de moyen de contrôle à la Haute Autorité sur le réemploi effectif des travailleurs réadaptés, que sur la base de l'article 46, paragraphe 5 (contrôle qu'elle a exercé), par contre dans le traité C.E.E., le concours du Fonds social est subordonné à la condition du réemploi productif des travailleurs, ce qui permet à la Commission d'exercer un contrôle efficace sur le réemploi des travailleurs dans la profession pour laquelle ils ont été rééduqués.

113. Si les deux traités subordonnent l'octroi d'une aide non remboursable à l'obligation pour l'État qui la demande de verser un montant au moins équivalent à 50 % de cette aide, le traité C.E.C.A. prévoit cependant la possibilité d'une dérogation à cette règle, cette dérogation devant être accordée par le Conseil statuant à la majorité des deux tiers. Une telle possibilité, qui ne se retrouve pas dans le traité C.E.E., peut être utile aux travailleurs d'un pays moins favorisé qui, sans cette solution communautaire, risquent d'être lésés par rapport aux travailleurs de pays plus favorisés.

114. Conformément au traité de Rome, le Fonds social, dont les ressources proviennent des contributions des États membres, est administré par la Commission assistée dans sa tâche par des représentants des gouvernements, des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs, alors que dans le cadre de la C.E.C.A. les fonds proviennent du prélèvement et sont gérés par la Haute Autorité. Il y a donc diversité dans la provenance des ressources destinées à la protection des travailleurs ainsi que dans leur importance et leur mode de gestion dans les deux Communautés, en attendant la fusion des traités. La modification apportée au régime financier de la C.E.C.A. par le traité du 8 avril fait naître un premier sujet d'inquiétude.

115. Il est essentiel que le rôle d'impulsion conféré par le traité C.E.E. à la Commission soit maintenu intégralement lors de la fusion des exécutifs ; on rappellera en particulier que c'est sur avis de la Commission que les tâches du Fonds seront éventuellement modifiées à l'expiration de la période de transition. Il faut aussi souligner le fait que le traité C.E.E. impose la consultation du Parlement, lors de l'éla-

laboration des règlements concernant le Fonds social, ainsi qu'à l'occasion de la modification éventuelle des missions du Fonds alors que l'intervention du Parlement n'est pas prévue par le traité C.E.C.A. au sujet de la protection des travailleurs.

116. On voit donc qu'en ce qui concerne les problèmes liés de l'emploi et de la reconversion une décision pure et simple de fusion des exécutifs ne peut être satisfaisante et que diverses modifications, précisions et mises au point sont indispensables lors de la fusion des traités, sous peine de connaître une régression sociale par un affaiblissement des compétences de l'organe exécutif unifié.

117. La très sérieuse attention est attirée sur le fait que l'on peut prévoir normalement que, pour le secteur acier peut-être, pour le secteur charbon en tout cas, les problèmes de reconversion et de réadaptation se poseront de façon aiguë pendant la période transitoire qui séparera le moment de la fusion des organes dirigeants et celui de la fusion des traités. On peut craindre que la réforme financière qui sera en application pendant la période transitoire menace l'ampleur des mesures indispensables, ce qui ne serait évidemment pas accepté par les travailleurs, ni sans doute par le Parlement européen qui y verrait une cause de profonde désaffection de l'opinion à l'égard de l'intégration européenne.

4. Protection des rémunérations

118. Bien que les modes de fixation des salaires et des prestations sociales en usage dans les différents États membres ne soient pas affectés par le traité, l'article 68 prévoit cependant que — en vue d'éviter les distorsions à la concurrence — la Haute Autorité peut intervenir dans certains cas, notamment si une baisse des salaires, d'une part, entraîne une baisse du niveau de vie de la main-d'œuvre et, d'autre part, est utilisée comme moyen d'ajustement économique permanent des entreprises ou de la concurrence ; encore faut-il que ces baisses ne soient pas le résultat de la politique de redressement d'un État membre, ni de l'application de l'échelle mobile, ni d'une baisse du coût de la vie, ni encore une mesure corrective à la suite d'une hausse anormale des salaires. La Haute Autorité, après avoir consulté le Comité consultatif et le Conseil, peut alors adresser une recommandation aux entreprises ou aux gouvernements intéressés et elle est habilitée à infliger des sanctions pécuniaires aux entreprises qui ne se conformeraient pas aux recommandations qu'elles reçoivent. Enfin,

toute baisse des salaires ne provenant ni des mesures de redressement, ni de l'application de l'échelle mobile, et affectant l'ensemble ou une fraction importante d'une entreprise, doit être notifiée à la Haute Autorité, ce qui tend à lui faciliter un contrôle permanent pour intervenir en cas de besoin.

119. Le but de l'intervention de la Haute Autorité, aux termes de l'article 63, est donc de rétablir la concurrence et non pas d'éliminer les injustices sociales ; néanmoins, ce sont les travailleurs frappés par la pratique de bas salaires qui en sont les bénéficiaires éventuels. Quoique les cas d'intervention soient très limités, les pouvoirs attribués à la Haute Autorité ne sont pas négligeables. Dans la pratique, cependant, la Haute Autorité n'a pas eu à exercer les droits d'intervention conférés par l'article 68 du traité, les travailleurs de la Communauté étant, en règle générale, suffisamment organisés pour que de tels problèmes ne se posent pas.

120. Le traité instituant la C.E.E. ne comporte aucune disposition de ce genre et, par conséquent, n'attribue aucun pouvoir ni aucune compétence à la Commission de la C.E.E.

Si l'alignement s'effectuait au niveau de la C.E.E., on enregistrerait donc un recul social au détriment des travailleurs du charbon et de l'acier, ce qui est évidemment inconcevable.

Laisser à l'exécutif unifié des pouvoirs et une compétence variables selon les catégories professionnelles de travailleurs paraît aberrant ; comme cela paraît déjà difficilement défendable d'ailleurs dans le cadre actuel des deux exécutifs différents.

121. Les dispositions de l'article 118 au sujet des conditions de travail et des négociations de travail sont peu satisfaisantes en raison du mécanisme même de cet article dont, ainsi qu'il a déjà été dit maintes fois, une révision profonde s'impose.

5. La formation professionnelle

122. Le dernier article du chapitre consacré au Fonds social traite non plus de la rééducation professionnelle, mais bien de la formation professionnelle, véritable base d'une politique communautaire de plein emploi. L'article 128 impose en effet au Conseil — sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social d'établir les principes généraux d'une politique commune en matière de formation professionnelle, qui puisse contribuer au développement harmonieux tant

des économies que du Marché commun. D'autres articles du traité se rapportent à la formation professionnelle, témoignant de l'importance qui y est attachée. C'est ainsi que l'article 118 charge notamment la Commission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnels, et que l'article 41 prévoit, dans le cadre d'une politique agricole commune, la coordination des efforts entrepris en matière de formation professionnelle, pouvant comporter des projets financés en commun.

123. Rien de semblable n'est prévu dans le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Comme personne ne songera à enlever aux organes de la C.E.E. les pouvoirs et les compétences qu'ils détiennent, on ne peut considérer en effet que la disposition de l'article 56, I, c du traité de Paris correspond à l'article 118 du traité de Rome relativement à la formation professionnelle.

L'article 56, en effet, donne à la Haute Autorité mission dans le cadre du réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible, sur la demande des gouvernements intéressés, de « consentir une aide non remboursable pour contribuer (...) au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi », — ceci dans l'hypothèse où la réduction de la main-d'œuvre des industries intéressées est due à la création de leur marché commun par l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux. Il en est de même, en vertu du paragraphe 2, b, « si des changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries visées, difficultés non imputables à la création du marché commun, libèrent de la main-d'œuvre ».

124. Pour la C.E.C.A., ce problème se rattache donc essentiellement à celui de la réadaptation des travailleurs mis en chômage par la fermeture totale ou partielle ou par la reconversion.

Il en résulte que, dans le domaine de la formation professionnelle, la compétence actuelle des organes de la C.E.E. est plus large que celle des organes de la C.E.C.A. Mais que, pour l'hypothèse particulière de l'article 56, des droits spéciaux sont reconnus aux travailleurs et la Haute Autorité dispose d'un pouvoir particulier.

125. Comme il n'entre certainement dans les intentions de personne de supprimer le droit éventuel reconnu aux travailleurs du charbon et de l'acier, il conviendra évidemment, lors de la fusion des traités, même sans étendre aux

travailleurs de tous les secteurs les droits découlant de l'article 56 —, de transférer à l'exécutif unique des pouvoirs aussi étendus que ceux qui sont reconnus dans cet article à la Haute Autorité.

6. Problèmes divers

126. Soit l'un, soit les deux traités consacrent encore divers articles à des matières spéciales, telles que :

- échange des jeunes travailleurs,
- sursalaires pour heures supplémentaires,
- égalité des rémunérations masculines et féminines,
- missions générales d'étude,
- sécurité du travail,
- congés payés,
- rapprochement des législations,
- intervention de la Banque européenne d'investissement, etc. . .

Il ne peut être question d'entreprendre ici une comparaison entre les pouvoirs et les compétences des divers organes des Communautés en ce qui concerne chacune de ces matières. Les exemples analysés semblent suffisants pour constater l'entremêlement des problèmes de fond, de pouvoirs et de compétence et les différences parfois très importantes dans les manières dont les exécutifs doivent traiter.

Il semble cependant utile de s'arrêter en dernier lieu sur l'orientation générale des missions imparties aux Communautés en ce qui concerne de façon globale le progrès social.

VIII - Égalisation dans le progrès

127. Tandis que le traité Euratom se borne à affirmer la finalité sociale de la Communauté qu'il institue, les deux autres traités sont plus précis. Le traité de Paris et le traité de Rome donnent, en effet, aux Communautés qu'ils créent la tâche de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre et de viser à l'égalisation de ces conditions ; mais, il est bien précisé que cette égalisation doit se faire dans le progrès.

- a) *Dans le cadre du traité C.E.C.A.*
(art. 3, 46, 48, 54, 55)

128. L'article 3 e) du traité prescrit aux institutions de la Communauté de « promouvoir

l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, dans chacune des industries dont elle a la charge ». Toutefois, si l'on se reporte à l'article 2, on constate que c'est grâce à l'établissement du marché commun du charbon et de l'acier que la Communauté a pour mission de contribuer au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie. La portée de ces dispositions est donc en fait assez limitée, la Communauté, et notamment la Haute Autorité, étant, en principe, dépourvues de moyens d'intervention directs.

129. Toutefois, la Haute Autorité se voit confier, par l'article 46/5 un rôle d'information. Aux termes de cet article, elle est en effet chargée de « rassembler les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie », ces informations pouvant être rendues publiques. Il ne faut pas sous-estimer ce rôle d'information, car une connaissance exacte des conditions sociales dans les six pays permet aux travailleurs de pays moins favorisés d'agir dans le cadre national pour redresser éventuellement la situation ; elle peut aussi susciter une orientation plus rationnelle de la formation professionnelle. Pour l'obtention des informations nécessaires, l'article 48 précise que la Haute Autorité recourt normalement aux associations de producteurs, à condition que celles-ci fassent « une place suffisante à l'expression des travailleurs et des utilisateurs ».

130. En fait, c'est dans le chapitre consacré par le traité aux investissements et aides financières que l'on trouve les dispositions sur la base desquelles la Haute Autorité a pu entreprendre son action la plus efficace pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

L'article 55 de ce chapitre charge, en effet, la Haute Autorité d'« encourager la recherche technique et économique intéressant la production et le développement de la consommation du charbon et de l'acier, ainsi que la sécurité du travail dans ces industries ». Afin de faciliter ces recherches, ou de les susciter, la Haute Autorité — après consultation du comité consultatif — peut provoquer un financement en commun par les entreprises intéressées, utiliser des fonds perçus à titre gratuit ou des fonds provenant des prélèvements. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition des intéressés par la Haute Autorité, qui peut émettre tous avis utiles à la diffusion des améliorations techniques.

Bien que le traité charge seulement la Haute Autorité d'« encourager » ou de « susciter » la recherche, il lui donne cependant des moyens d'action concrets, puisqu'il en prévoit les modalités de financement. Dans les faits, il a été fait

largement usage de cette aide à la recherche, tant en vue d'accroître la sécurité du travail, que d'améliorer les conditions d'existence des travailleurs. L'article 55 a notamment servi de base à l'action de la Haute Autorité dans le domaine de l'aide financière à la construction en permettant l'octroi d'aides au financement de programmes expérimentaux de construction. Étant donné le silence du traité, il a été admis, d'autre part, que la Haute Autorité peut disposer, pour consentir des prêts dans le cadre des objectifs du traité, de la « réserve spéciale ». Il a été fait largement usage de cette possibilité pour les prêts à la construction de logements ouvriers, non plus selon des programmes expérimentaux, mais selon des programmes normaux successifs qui sont l'une des plus louables réalisations sociales de la C.E.C.A.

Enfin, l'article 54 permet à la Haute Autorité de faciliter par le consentement de prêts ou de garanties, le financement d'installations contribuant à la prospérité économique de la Communauté.

b) *Dans le cadre du traité C.E.E.*
(art. 117-122)

131. A la différence du traité C.E.C.A. pour lequel l'amélioration des conditions sociales devait résulter surtout de l'établissement du marché commun, le traité de Rome précise dans son article 117 que l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre et leur égalisation dans le progrès résultera « tant du fonctionnement du marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux que des procédures prévues par le traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

132. Le traité énumère ensuite, à l'article 118, les domaines dans lesquels la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres, à savoir notamment : l'emploi, le droit du travail, les conditions de travail, la formation et le perfectionnement professionnel, la sécurité sociale, l'hygiène et la sécurité du travail, ainsi que le droit syndical et les conventions collectives. Il a été remarqué plus avant que l'énumération des domaines d'activité de la Commission est précédée, aux termes mêmes de l'article 118, de l'adverbe « notamment », ce qui permet à l'exécutif d'élargir éventuellement son action à d'autres secteurs, sans pour autant être accusé d'aller au delà de sa compétence. Les moyens d'action mis à la disposition de l'exécutif n'ont cependant pas un caractère normatif mais plutôt d'animation politique puisqu'ils consistent uniquement en études, avis (qui doivent être précédés par la consul-

tation du Comité économique et social) et consultations, aucun transfert de compétences des États membres aux institutions communautaires n'étant prévu ici. Il faut recourir à d'autres articles, comme l'a fait observer le gouvernement italien pour tenter d'entrer dans la voie de l'harmonisation.

La comparaison des dispositions des traités de Paris et de Rome, ainsi que la portée pratique de ces dispositions, permet de dégager les points suivants :

133. Alors que, dans le traité C.E.C.A., l'amélioration des conditions sociales est envisagée surtout comme une conséquence de l'établissement du marché commun, le traité de Rome définit explicitement les objectifs à atteindre, ainsi que la façon dont on pourra les atteindre (fonctionnement du marché commun, procédures prévues pour le traité et rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, ce qui constitue un progrès.

134. Cependant, les artisans de l'harmonisation des conditions de vie et de travail et de leur amélioration sont les États membres, la tâche des exécutifs étant essentiellement dans les deux traités une tâche d'information et d'impulsion ; il n'est qu'à rappeler à ce sujet les efforts déployés par la Haute Autorité en faveur de l'adoption d'un statut européen des mineurs... La tâche d'information et d'impulsion s'est pourtant révélée féconde et s'est exercée dans une grande coopération entre les exécutifs des deux Communautés — il n'est qu'à citer les conférences organisées de concert par les exécutifs sur la sécurité sociale et le logement.

135. A part cette tâche d'information et d'impulsion, le traité C.E.E. prévoit que la Commission pourra être chargée par le Conseil — statuant à l'unanimité après avis du Comité économique et social — de la mise en œuvre de mesures communes. Cette possibilité d'un transfert de compétences à l'exécutif est importante et doit être soulignée.

136. Enfin, le traité C.E.C.A. donne un très important moyen d'action à la Haute Autorité, puisque celle-ci peut financer — sur ses ressources propres — la construction de logements ouvriers. Il est essentiel que cette activité ne soit pas entravée par la fusion acquise des exécutifs et, en cas de fusion des traités entraînant modification, il serait éminemment souhaitable de trouver le moyen de l'étendre à tous les travailleurs de la Communauté, ainsi qu'il a été dit ci-avant.

137. Lors de la fusion, il faudrait aussi obtenir que l'exécutif unique présente au Parlement — comme il est actuellement stipulé par le traité C.E.E. — un rapport annuel sur l'évolution de la situation sociale dans le domaine des trois Communautés actuelles.

IX - Conclusions générales

138. Il résulte de l'examen qui précède que la fusion des organes exécutifs doit être étudiée de façon approfondie quant aux répercussions qu'elle peut avoir sur la politique sociale des Communautés.

Il apparaît notamment que la fusion organique peut difficilement être dissociée de toute répercussion sur le fond des compétences et des pouvoirs, dans certaines matières du moins, et notamment en fonction du régime financier nouveau imposé aux secteurs charbon et acier.

139. Il n'appartient pas au Parlement européen de négocier les dispositions du traité spécial qui doit réaliser la fusion des Communautés, les négociations des traités relevant dans toutes les démocraties du pouvoir exécutif des États.

Toutefois, il serait manifestement contraire à l'esprit des traités qui ont institué les trois Communautés que le Parlement européen, organe créé par ces mêmes traités et organe représentatif de l'opinion publique d'une Europe en voie d'intégration, ne soit pas consulté avant la signature du traité d'unification, ce qui n'a pas été fait pour le traité du 8 avril. Le traité de fusion des Communautés d'ailleurs, visant une réorganisation interne d'institutions publiques connues et fonctionnant, n'a pas le caractère de traités bilatéraux ou multilatéraux par exemple d'échanges commerciaux pour la liberté de négociation desquels une grande liberté est indispensable. Le traité qui doit réaliser l'unicité des Communautés est de tout autre nature et s'accommodera parfaitement d'une large consultation du Parlement européen.

140. Cette consultation est de première importance dans le domaine de la politique sociale.

Il est rappelé que les objectifs sociaux sont considérés comme essentiels par les trois traités eux-mêmes. Il n'est pas étonnant au surplus que l'orientation que leurs auteurs ont voulu donner aux Communautés soit primordiale, tous les citoyens se consacrant de plus en plus, dans nos vieux pays industriels d'Europe occidentale, à une œuvre économique ; ils coïncident toujours davantage avec la population totale et celle-ci aspire à une amélioration constante de son niveau de vie et de ses conditions de travail, aspi-

ration globale qui correspond à la notion même du progrès humain.

141. Le Parlement européen, porteur des messages de l'opinion publique, est particulièrement qualifié pour traduire cette aspiration profonde à un progrès social incessant. Organe de la démocratie européenne, il se doit de formuler des revendications et d'exprimer des suggestions lorsqu'on élaborera le texte qui doit consacrer la fusion des exécutifs. Ce texte devant au surplus être soumis pour ratification au six Parlements nationaux, il est du plus haut intérêt, tant du point de vue pratique que politique, que le Parlement européen, émanation de ces six Parlements, ait eu l'occasion d'être mêlé à un stade consultatif préalable à une réforme susceptible d'avoir une répercussion importante sur la politique sociale.

142. Dès à présent, dans l'actuelle phase préliminaire, le Parlement européen, peut et doit affirmer que la réforme institutionnelle envisagée ne peut en aucune manière constituer un recul ni des objectifs ni des moyens mis en œuvre dans la poursuite du progrès social.

Il doit en être ainsi tant sur le plan général que sur le plan des divers problèmes particuliers confiés à l'une ou à chacune des trois Communautés.

143. L'attention est attirée sur le fait que l'unification des pouvoirs et des compétences des exécutifs doit se réaliser quant à la compétence *ratione materiae* au niveau le plus large des compétences reconnues par les trois traités, qu'il doit en être de même des pouvoirs attribués dans le cadre de ces compétences et qu'enfin la portée juridique des instruments mis à disposition doit être unifiée au niveau le plus élevé, — si l'on veut, comme on le doit, respecter l'esprit des traités de Paris et de Rome.

Cet esprit impose l'égalisation dans le progrès entre les six États membres certes, mais on ne voit pas comment une égalisation de telle nature se concevrait et serait réalisable sans être assortie d'une égalisation entre les secteurs économiques et sociaux.

Outre qu'elle consoliderait un déséquilibre interne de l'économie sociale européenne que seul l'échelonnement dans le temps des trois traités peut justifier pour le passé, toute solution de stagnation serait contraire à la volonté des rédacteurs des traités et, au moins autant, contraire à la volonté des peuples de nos six pays. A tous égards, l'égalisation ne peut se concevoir que dans le progrès. La « sagesse des nations » ne s'est pas trompée lorsqu'elle a permis d'affirmer que celui qui n'avance pas recule.

Proposition de résolution
sur
les aspects sociaux de la fusion des exécutifs
des Communautés

Le Parlement européen,

- Entendu le rapport de M. Troclet sur les aspects sociaux de la fusion des exécutifs des Communautés,
- Conscient de l'intérêt politique et pratique de la fusion des exécutifs,

Attire l'attention des six gouvernements, des Conseils de ministres des Communautés et des trois exécutifs sur l'impératif des traités spécialement en matière de politique sociale qui exige un progrès constant, une élévation du niveau de vie, une harmonisation et une égalisation dans le progrès ;

Remarque que les problèmes d'unicité, de compétences, de pouvoirs et de portée juridique des moyens mis en œuvre sont intimement associés en ce qui concerne la politique sociale ;

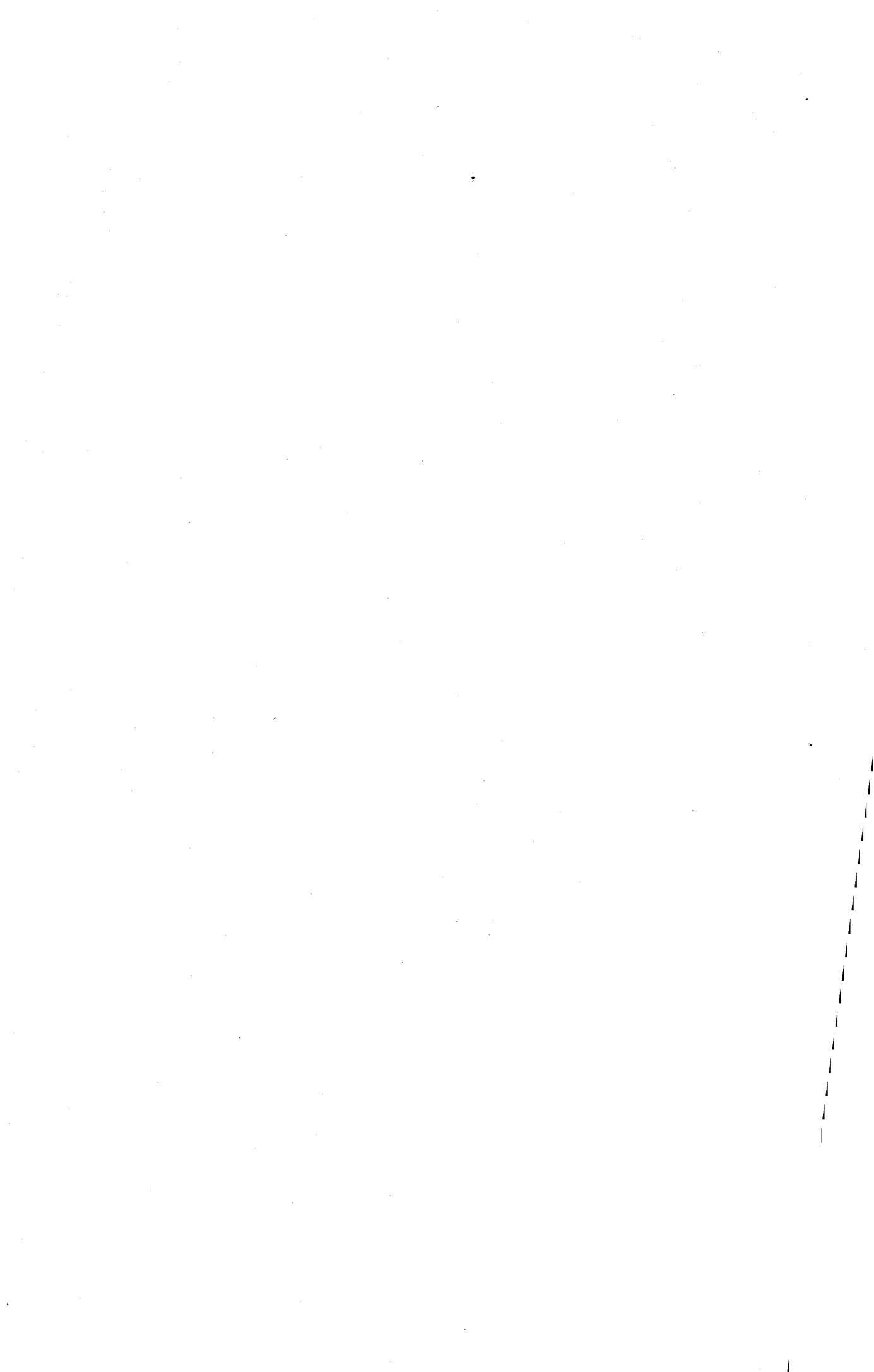
Souligne qu'un recul quelconque à ces différents points de vue, sous le couvert de l'unicité des organes exécutifs, serait incompatible avec les objectifs des trois traités, serait contraire à la volonté des populations et ne serait pas acceptée par les organisations de travailleurs ;

Souhaite vivement que la réalisation de l'unicité des exécutifs, lorsqu'elle entraînera une modification de compétences, de pouvoirs, de portée juridique des instruments mis en œuvre, se traduise dans ces domaines par une égalisation vers le haut ;

Prie avec insistance les exécutifs des trois Communautés transitoirement puis la Commission exécutive unique, ainsi que le Conseil de ministres de faire rapport devant la commission sociale sur la position des problèmes relatifs à la politique sociale qui doivent résulter de la fusion des Communautés ;

Insiste avec vigueur sur la nécessité de prévoir, dans le cadre du traité de fusion, une politique sociale communautaire générale, amplifiée et dynamique ; qui se fonde sur des moyens juridiques et financiers correspondants ainsi que sur une répartition équilibrée des pouvoirs entre les institutions communautaires ;

Demande avec force que le Parlement européen soit consulté préalablement à la signature de l'instrument qui doit permettre l'unification des Communautés, et ce à un stade des négociations qui permette au Parlement européen de formuler des suggestions constructives avant que ne soit coulé en forme définitive le texte du traité.



SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

3707 / 2 / 65 / 2