

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

DOCUMENTS DE SÉANCE

Library Copy

1960-1961

14 MAI 1960

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 26 *

Rapport

à

l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe

sur

l'activité de l'Assemblée Parlementaire Européenne
du 1^{er} janvier 1959 au 1^{er} mars 1960

par

M. Gaetano Martino
Rapporteur

Library Copy

* L'Assemblée Parlementaire Européenne a approuvé ce rapport lors de sa séance du 16 mai 1960.

Dans le cadre des relations avec l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et conformément à l'article 49 du Règlement, le Comité des Présidents de l'Assemblée Parlementaire Européenne a désigné le 14 mai 1959 M. Gaetano Martino comme rapporteur général chargé de rédiger le rapport à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur l'activité de l'Assemblée Parlementaire Européenne du 1^{er} janvier 1959 au 1^{er} mars 1960.

Le Comité des Présidents a examiné le texte du projet de rapport au cours de ses séances du 14 janvier et du 1^{er} mars 1960 et l'a adopté à l'unanimité le 29 avril 1960.

Étaient présents :

Bureau de l'Assemblée : M. Furler, Président ; MM. Fohrmann, Janssens, Hazenbosch, Vanrullen, Rubinacci et Vendroux, Vice-Présidents ;

Présidents de commissions : MM. Alric, Bertrand, Blaisse, De Block, Vice-Président ; Faure, Vice-Président, Geiger, Nederhorst et Vals ;

Pour les groupes politiques : M. Poher, pour le groupe démocrate-chrétien ; M. Scheel, pour le groupe libéral ; M. Gailly, pour le groupe socialiste.

Après approbation par l'Assemblée Parlementaire Européenne lors de la session de mai 1960, le rapport sera transmis au Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe par le Président de l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Ce rapport fera l'objet des débats lors de la réunion jointe des membres des deux Assemblées prévue les 24 et 25 juin 1960.

L'Assemblée a approuvé le rapport lors de sa séance du 16 mai 1960.

Sommaire

	Pages		Pages
<i>Introduction</i>	1	<i>Réadaptation</i>	13
<i>Chapitre I^{er} — La Communauté, facteur de progrès économique</i>	3	<i>Fonds social européen</i>	14
<i>Ouverture des marchés</i>	3	<i>Sécurité, hygiène du travail et protection sanitaire</i>	15
<i>Règles de concurrence</i>	5	<i>Chapitre III — La Communauté, facteur de progrès politique</i>	16
<i>Problèmes agricoles</i>	5	<i>Association avec les pays et territoires d'outre-mer</i>	17
<i>Transports</i>	6	<i>Les relations des Six avec les pays tiers et les projets d'Association Économique Européenne</i>	20
<i>La crise charbonnière</i>	7	<i>L'Université européenne</i>	23
<i>Politique énergétique</i>	9	<i>Questions institutionnelles</i>	26
<i>Coordination des politiques économiques et financière</i>	10	<i>Vers l'élection de l'Assemblée Parlementaire Européenne au suffrage universel direct.</i>	29
<i>Chapitre II — La Communauté, facteur de progrès social</i>	12	<i>Conclusion</i>	31
<i>Harmonisation et amélioration des conditions de vie et d'emploi</i>	12		
<i>Libre circulation des travailleurs</i>	13		

RAPPORT

à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur l'activité de l'Assemblée
Parlementaire Européenne du 1^{er} janvier 1959 au 1^{er} mars 1960

présenté par M. Gaetano Martino
Rapporteur

Introduction

1. Le rapport annuel de l'Assemblée Parlementaire Européenne à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui, veut être et est avant tout un témoignage de l'esprit qui anime et gouverne nos institutions.

Je ne crois guère possible de comprendre pleinement cet esprit sans saisir le sens même de l'évolution historique et politique dont les trois Communautés sont un des moments les plus significatifs et les plus importants en même temps qu'un facteur d'accélération et de progrès.

2. A l'origine de cette évolution, il y avait le désir des peuples européens — portés par les souffrances endurées à une plus claire conscience d'eux-mêmes et de leur avenir — de procéder à un effort en commun leur permettant d'accéder à une vie européenne plus solidaire et plus homogène, grâce à laquelle ils pourraient sortir plus rapidement du gouffre dans lequel la guerre les avait précipités, d'exploiter plus rationnellement leurs ressources et de résoudre plus facilement les problèmes fondamentaux qui se posaient à eux sur le plan politique, économique et social.

Au fur et à mesure de cette évolution et du fait des changements survenant dans la situation interne des différents pays ainsi que dans la situation internationale, d'autres intérêts s'ajoutaient à ceux déjà existants, tandis que nos peuples prenaient de plus en plus conscience d'appartenir à une civilisation fondée sur des idées et des valeurs communes. L'expérience amère des cinquante premières années de ce siècle ayant fixé, par une succession tragique de destructions et de luttes, les limites auxquelles se heurtait la vieille Europe, incitait à une action concrète, capable de substituer à

la loi périmée de la division et de la lutte un impératif de solidarité et d'unité des peuples.

3. La conception d'une Europe politiquement unie prend sa force dans des idées et des désirs anciens qui ont largement influencé l'histoire européenne au cours des siècles, mais ce n'est qu'au début de la période historique ouverte sur les ruines de la deuxième guerre mondiale que cette conception s'est traduite en un programme pratique dont le but est de fixer rationnellement les conditions de vie particulières à l'Europe. De l'impossibilité de faire face aux nouvelles exigences surgies sur le plan politique, social, technique et scientifique est née la nécessité de rechercher de nouvelles méthodes de collaboration susceptibles de remplacer les méthodes périmées de la collaboration entre les États. La vision d'une Europe nouvelle est fondée surtout sur le besoin et sur l'intention de donner vie à des formules nouvelles et audacieuses de solidarité internationale.

4. Dans cette vision se situent, entre autres organismes communs, les trois grandes Communautés économiques : la C.E.C.A., la C.E.E. ⁽¹⁾ et l'Euratom.

Ces Communautés doivent être appréciées non seulement en tant qu'instruments capables de resserrer la collaboration entre les pays qui les ont créées, mais encore et surtout en tant qu'institutions aptes à se développer et à se perfectionner, tout en ouvrant la voie à d'ultérieures étapes permettant de mener à bien cette unification politique totale de l'Europe qui, comme l'a souligné fort justement l'année passée M. Furler dans la conclusion de son remarquable rapport, constitue notre

⁽¹⁾ Dans le présent document, l'abréviation C.E.E. désigne la Communauté Économique Européenne et non la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies.

idéal commun. Si l'évolution de l'unité européenne devait s'arrêter avec la création des trois Communautés, l'édifice de la petite Europe, qui a coûté tant de peines, serait fatalement condamné au dépérissement et à la destruction.

5. Les besoins auxquels l'Europe doit faire face sont d'ordre économique, social et politique, mais leurs racines profondes sont à chercher dans sa vie spirituelle. L'unification politique de l'Europe est le seul moyen dont nous disposons pour conserver à nos peuples la possibilité de faire progresser les valeurs pour lesquelles ils vivent et luttent depuis des siècles.

Mais il ne s'agit pas seulement de s'unir pour défendre des intérêts déterminés ou éventuels, voire pour simplement survivre. Non, il s'agit de s'unir pour préserver la liberté de rester fidèle à notre idéal supérieur et à notre conception de vie, c'est-à-dire à notre attitude vis-à-vis du contingent et de l'éternel. Rarement, la synthèse entre l'idéal et la réalité, entre les aspirations de l'âme et les nécessités de la vie est apparue aussi parfaite que dans le projet d'une unification politique européenne.

6. Il ne faut certes pas sous-estimer les forces qui s'opposent à la réalisation d'un tel projet. Chaque fois que l'homme se met en marche vers un avenir dans lequel il trouve son but et son salut, il est contraint de se libérer sans cesse d'un passé qui voudrait l'en dissuader et l'arrêter. Il en est de même de l'Europe en marche vers son unification. Ceci n'est réalisable qu'à condition d'avoir conscience de ce qu'il y a de plus intime et de plus profond dans la vie historique des peuples européens. Les hommes qui ont choisi l'idéal de l'unification européenne et qui ont participé à la transformation de cet idéal en une réalité, celle de nos institutions, ont toujours été conscients de la forte résistance qu'il leur fallait vaincre pour progresser dans cette voie, alors même qu'il était évident que ce progrès conditionne la continuité de la vie.

A la réalisation de l'intégration politique de l'Europe s'oppose la tradition historico-politique du continent européen, tradition d'autant plus tenace qu'elle fut plus glorieuse. La vieille Europe est l'Europe des nations séparées les unes des autres et se faisant la guerre. Chacune d'entre elles a dû s'attacher unilatéralement à sauvegarder sa propre vie et son propre développement. La richesse spirituelle et matérielle de l'Europe est née de la pluralité de ses grands centres. Mais au présent moment de l'histoire, cette pluralité risque d'être pour les nations européennes une cause de décadence et d'appauvrissement,

car si elles devaient encore demeurer isolées et divisées, elles succomberaient fatalement sous le poids des problèmes qu'elles ne peuvent résoudre.

7. Les citadelles nationales, éparses et divisées, ne permettent plus de faire face aux impératifs de la vie contemporaine et aux nécessités de l'avenir. Les rivalités, les jalousies et les égoïsmes nationaux constituent de nos jours un danger mortel pour l'Europe.

L'unité vers laquelle tend l'évolution historique en cours, l'unité à la réalisation de laquelle nous entendons collaborer de toutes nos forces n'entend pas supprimer le génie propre à chacun des peuples européens. Faut-il encore préciser qu'il ne peut y avoir d'unité européenne en dehors des nations qui composent l'Europe?

Quand nous parlons d'une Europe unie, nous entendons donc nous référer à cette construction politique qui sera l'aboutissement de l'effort que les différentes nations doivent accomplir pour se concevoir elles-mêmes en tant que parties intégrantes d'une société qui permet à chacune d'elles de favoriser ses propres modes de vie et de servir ses propres idéaux au travers desquels s'est manifestée et peut seule progresser la civilisation commune de l'Occident européen.

L'évolution en cours est celle-là même qui permettra à l'Europe de se délivrer des erreurs et des maux de son passé. Nos Communautés, issues de cette évolution, sont animées du même esprit et ne sont donc pas des organismes fermés, cherchant à diviser, mais au contraire des organismes ouverts, cherchant à unifier.

L'Europe des Six n'est qu'une phase de transition entre l'Europe morcelée d'hier et l'Europe entièrement unifiée de demain. Elle ne se justifie, tant sur le plan de la raison que sur celui des sentiments, que si on la considère comme l'embryon d'une communauté s'étendant à tous les peuples européens.

8. Certes, le rapporteur ne cède pas à l'illusion de croire qu'il suffit d'affirmer les raisons qui militent en faveur de l'évolution de la petite Europe vers la grande Europe pour que l'œuvre soit, pour une bonne part, accomplie. « *It's a long way to Tipperary.* » La route menant à l'unité politique du vieux continent européen est longue aussi. Elle est longue du fait des nombreux obstacles qui parsèment encore son parcours. Elle est longue parce qu'il ne nous sera pas toujours possible de marcher d'un pas égal de Lisbonne à Stockholm et de Dublin à Ankara.

Mais malgré les obstacles et les dangers qui sans aucun doute se dresseront sur notre route, les résultats obtenus jusqu'ici nous permettent d'avoir confiance en l'avenir. Au seuil de la nouvelle année qui s'ouvre à notre commune activité, pensons aux paroles que le vénérable juge Holmes adressa à l'un de ses disciples : « Il est toujours beaucoup plus sage d'espérer que de craindre. »

9. Très attaché personnellement à tout ce qui concourt à l'union de la plus grande Europe, le rapporteur a voulu s'inspirer de ce souci dans l'exposé qu'il a l'honneur de présenter au nom de l'Assemblée Parlementaire Européenne. Il a donc cherché à mettre en évidence ce qui présente une signification dans le cadre le plus vaste du rapprochement des peuples d'Europe, qu'il s'agisse de questions concernant directement l'ensemble des nations représentées à Strasbourg ou qu'il s'agisse seulement des aspects de notre activité susceptibles d'avoir valeur d'exemple ou de suggestion.

10. Les objectifs immédiats des Communautés européennes sont d'ordre économique et social. Ce rappel justifie les grandes lignes de ce rapport. Dans un premier chapitre nous examinerons la Communauté des Six en tant que facteur de progrès économique. Le deuxième chapitre nous permettra d'étudier son action en matière sociale. Nous regrouperons enfin dans un troisième chapitre tout ce qui, dans la vie des Communautés et dans l'activité de notre Assemblée, présente un caractère plus directement politique. Certes, il s'agit là d'un plan conventionnel. Il n'est guère possible de séparer tout à fait l'économique du politique. Ce sont les deux faces d'une même médaille. Mais en dernier ressort, la finalité et l'essence des Communautés européennes sont d'ordre politique. S'il en avait été autrement, point n'eût peut-être été besoin de créer cette Assemblée Parlementaire Européenne qui ne peut trouver ailleurs que dans le domaine politique le sens profond de ses responsabilités et la signification de son action.

Ce n'est pas devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe qu'il est nécessaire d'insister sur la primauté du rôle politique dans l'œuvre d'unification politique européenne. Aussi bien, un des premiers actes institutionnellement posés sur le plan européen fut, il y a onze ans, la fondation de votre Assemblée Consultative.

11. Il faut encore souligner que ce rapport porte en principe sur la seule année 1959, au cours de laquelle l'Assemblée Parlementaire Européenne a tenu six sessions. Il fait place toutefois à certaines activités de l'Assemblée lors de la session de janvier 1960, étroitement

liées à des développements qui devront être riches de conséquences sur le plan social et qu'elle n'a cessé de préparer, dans les limites de sa compétence, au cours de l'année précédente. Le calendrier fixé pour l'établissement et la discussion de ce rapport a permis cette extension que la matière paraîtra sans doute pleinement justifier.

CHAPITRE 1^{er}

La Communauté, facteur de progrès économique

Ouverture des marchés

12. La Communauté Économique Européenne n'a certes pas été conçue comme un simple instrument de libération totale des échanges et nous aurons à nous étendre sur tous les actes de politique économique commune qui différencient ce marché commun d'une simple union douanière. L'union douanière en constitue quand même un aspect fondamental, mais non pas unique, et c'est à bon droit que l'on a rattaché une importance particulière à la date du 1^{er} janvier 1959, à partir de laquelle s'appliquaient les premières mesures d'abolition des frontières économiques dans le nouveau marché commun.

On connaît les dispositions générales de ce premier acte de la réalisation effective de l'union douanière des Six. Les droits de base, c'est-à-dire les droits de douane effectivement appliqués au 1^{er} janvier 1957 entre les États membres, ont été réduits de 10 % et les contingents, préalablement transformés de contingents bilatéraux en contingents globaux, ont été accrus de 20 %. De plus, aucun de ces contingents ne devait être inférieur à 3 % de la production nationale pour chaque catégorie de produits.

L'Assemblée Parlementaire Européenne attendait cette échéance avec grand intérêt. Elle estimait, comme d'ailleurs les autres institutions, qu'il était particulièrement souhaitable qu'aucun retard n'intervienne dans l'application de ces mesures dont la signification psychologique et politique, eu égard à l'œuvre entreprise, dépassait encore la portée pratique. Elle pouvait donc, dès sa session de janvier 1959, « se féliciter de ce que les premières mesures tendant à réaliser une libre circulation des marchandises dans le marché commun soient devenues effectives au début de l'année 1959 », et en particulier « de ce que le Gouvernement français ait décidé de libéraliser largement les échanges de marchandises, apportant

ainsi une contribution essentielle à la mise en place du marché commun »⁽¹⁾ :

13. Néanmoins, l'Assemblée a pris soin de limiter son attention aux formules les plus simples qui demandaient une application textuelle du traité. Elle n'ignorait pas que la complexité des régimes fiscaux risquait de ne pas donner à l'élargissement des échanges entre pays membres toute l'ampleur qui semblait désirable.

Dès janvier également, elle insistait sur la nécessité d'accélérer l'élimination des taxes d'effet équivalent à des droits de douane, soulignant qu'il ne convenait pas de les considérer « d'un point de vue formel mais du point de vue de leur incidence économique ».

Il était toutefois clair que l'élimination de ces taxes se heurterait à des difficultés, parce que nulle part dans le traité la notion de « taxe d'effet équivalent » n'est définie avec précision et que, pour cette raison, la mise au point d'un inventaire complet de ces taxes devenait fort compliquée. On a été unanime à reconnaître que, dans la situation actuelle, la portée de leurs répercussions était limitée sur le plan économique. On doit donc les considérer comme un problème de principe qu'on ne peut négliger.

Cette dernière remarque s'applique également aux taxes intérieures qui se substituent aux droits de douane à caractère fiscal. L'Assemblée a concentré son attention sur un certain nombre de cas bien déterminés.

A cette occasion, elle a montré combien il était important que les gouvernements n'abusent pas de la faculté que leur donnait le traité de remplacer les droits douaniers à caractère fiscal par des taxes intérieures. Bien que ces taxes puissent être appliquées de plein droit, il est indubitable qu'elles ont pour effet d'augmenter la charge totale des taxes qui, sans cela, serait moins lourde. Appliquées aux produits de grande consommation, et notamment à certains produits alimentaires, elles présentent en outre le grave inconvénient de ne pas permettre aux consommateurs d'entrevoir des réductions de prix qui pourraient leur donner une idée concrète des effets bénéfiques du marché commun.

14. Après avoir donné ce que l'on peut considérer comme de véritables directives politiques par la résolution de janvier 1959 qui fait suite à un rapport présenté par la commis-

(1) Résolution sur les problèmes relatifs à l'ouverture des marchés et au régime de concurrence, janvier 1959, approuvée à l'issue de la discussion du rapport de M.P.O. Lapie (Doc. n° 55, 1958).

sion du Marché intérieur, l'Assemblée a continué à porter à ces problèmes importants une attention particulière. En effet, en ce domaine de l'ouverture des marchés qui entraîne au début, pour chaque État membre, quelques inconvénients passagers, il convenait de prendre un bon départ et d'éviter que chaque pays, en recherchant sur quelque point sensible un maintien intégral de la protection antérieure, ne compromette l'ensemble du dispositif.

En septembre encore, l'Assemblée, sur la base d'un nouveau rapport, tenait à faire le point sur ces problèmes. Elle pouvait, *grosso modo*, constater avec satisfaction que la réduction des droits de douane proprement dits avait été opérée normalement dans les six pays⁽¹⁾.

15. Le désarmement contingentaire posait des problèmes techniques délicats et complexes en ce qui concerne l'interprétation et l'approbation des dispositions du traité, ce qui est le cas, par exemple, pour l'abaissement des droits de douane. De tels problèmes se sont notamment posés pour les contingents de certains produits agricoles. En effet, le marché commun s'étend également à l'agriculture et au commerce de produits agricoles et son évolution doit prévoir l'instauration d'une politique agricole particulière, commune aux États membres, pour certains produits ou groupes de produits.

L'Assemblée a évoqué tous les aspects de cette élimination des restrictions quantitatives : calcul des nouveaux contingents, application de la règle des 3 %, gestion des nouveaux contingents. Elle a plutôt considéré ce premier pas sous l'aspect de l'institution d'une discipline communautaire que sous celui des effets économiques dont l'incidence pouvait encore être limitée. L'Assemblée continuera à suivre de très près l'action de l'exécutif en la matière, persuadée de l'« importance que revêt l'application complète et sans heurt des mesures prévues par les traités de Rome pour l'ouverture des marchés, dont la première réalisation eut lieu de façon satisfaisante le 1^{er} janvier 1959 »⁽²⁾.

16. Il n'en restait pas moins que certains pays tiers ont déclaré que, dans les mesures tarifaires et contingentaires prises par les États membres, ils apercevaient un facteur de modification des courants d'échanges existants. Nous évoquerons dans un autre chapitre les

(1) Rapport présenté par M. H. Darras sur les problèmes relatifs à l'ouverture des marchés et au régime de concurrence soulevés par les deuxièmes rapports généraux sur l'activité de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (Doc. n° 51, 1959).

(2) Résolution relative à l'ouverture des marchés et au régime de concurrence, septembre 1959.

aspects généraux du problème de l'Association Économique Européenne qui nous semblent essentiellement d'ordre politique. Nous tenons toutefois à souligner ici que l'effort d'ouverture des marchés n'a pas été réservé aux pays membres, comme ils en avaient indubitablement le droit. Au 1^{er} janvier 1959, des mesures libérales à l'égard des pays tiers étaient également appliquées. Le Conseil de Ministres de la Communauté Économique Européenne avait décidé, le 3 décembre 1958, que les tarifs douaniers seraient réduits de 10 % à l'égard des pays membres de l'O.E.C.E. et du G.A.T.T. Cette réduction, pour laquelle il n'était pas demandé de réciprocité, concernait les produits industriels et les produits agricoles non libéralisés à condition que les droits ainsi réduits ne soient pas inférieurs à ceux prévus par le tarif extérieur commun.

Des offres étaient faites d'un élargissement contingentaire sur les produits industriels, comparable à celui de 20 % décidé entre pays membres, sous réserve de réciprocité. L'Assemblée, dans sa session de janvier, s'est félicitée des mesures prises par le Conseil de Ministres de la C.E.E., mesures qui, sans apporter une solution finale au problème de l'aménagement optimum des relations avec les pays tiers, montraient déjà quelle importance la Communauté attachait à ce dernier et quelle attitude compréhensive des intérêts de tous devait rester la sienne.

L'Assemblée a pu observer enfin que la mise en route du marché commun nucléaire n'avait pas posé de problèmes.

Règles de concurrence

17. Dans un marché commun, il ne suffit pas de lever les obstacles douaniers et contingentaires pour élargir à coup sûr la concurrence, encore moins pour que celle-ci serve les objectifs qui sont les nôtres : répartition la plus rationnelle de la production et relèvement du niveau de vie. Le traité instituant la Communauté Économique Européenne a consacré un important chapitre aux règles de concurrence et notamment à celles applicables aux entreprises : les articles 85 et 86 du Traité de Rome condamnent donc toute une série de pratiques de cartel et de monopole néfastes dans le commerce entre États membres. Les règles contenues dans ces articles du traité doivent être appliquées dès son entrée en vigueur, la Commission de la C.E.E. devant veiller à ce que les principes fixés dans ces articles soient appliqués. Un délai de trois ans a cependant été laissé au Conseil pour arrêter les règlements ou directives correspondant à cette action de la Communauté. Il y a là une certaine difficulté d'adaptation sur laquelle l'Assemblée Parle-

mentaire Européenne s'est penchée. Dès janvier 1959, elle appuyait la position de l'exécutif qui considère que les articles 85 et 86 ont valeur d'application immédiate, et elle insistait sur la nécessité de « trouver dans les meilleurs délais une solution pratique, même si cette solution ne devait être considérée que comme provisoire », aux problèmes posés par leur application.

18. Mais le jeu normal de la concurrence ne dépend point seulement des limitations que peuvent y apporter les entreprises. Il dépend aussi, dans une large mesure, de l'influence que peuvent éventuellement exercer les États. Cette influence revêt des formes multiples : ainsi les monopoles qu'ils détiennent et qui diffèrent d'un pays à l'autre. Mais ils agissent évidemment beaucoup plus encore par les subventions et aides qu'ils peuvent apporter que par les mécanismes fiscaux et les dispositions réglementaires qu'ils ont fixés. Toutes ces questions ont retenu l'attention de l'Assemblée et spécialement de sa commission du Marché intérieur. Elles doivent généralement rentrer dans le cadre de ce rapprochement des législations dont le traité prévoit qu'elle devra être réalisée partout où les dispositions législatives, réglementaires et administratives ont une « incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ». Il s'agit là d'une œuvre extrêmement vaste et dans laquelle il importe d'abord d'établir des priorités. L'Assemblée a approuvé à cet égard la position de l'exécutif de la C.E.E., qui considère que l'harmonisation fiscale est particulièrement urgente. Elle paraît l'être plus spécialement dans le domaine des impôts indirects, où l'on a justement fait observer que la différence dans la formation des taxes sur le chiffre d'affaires, ainsi que celle que l'on peut constater entre les droits d'accise introduisent même des distorsions sur le plan concurrentiel.

Problèmes agricoles

19. Dans la plupart des pays industrialisés d'Europe, la production agricole se développe dans un cadre économique très différent de celui qui prévaut pour les activités industrielles et commerciales, notamment en ce qui concerne la concurrence extérieure. On ne saurait donc être surpris qu'après avoir posé des principes généraux valables pour l'ensemble de la vie économique, le Traité de Rome ait prévu toute une série de dispositions particulières susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes agricoles, dont même les seules données ne pouvaient être clairement définies avant l'ouverture du marché commun général. Il n'y a pas lieu de voir dans ce traitement particulier un privilège accordé à l'agriculture,

pas plus qu'on ne saurait y voir une volonté de la tenir en dehors du marché commun. A cet égard, l'Assemblée Parlementaire Européenne a très vite souligné que l'intégration de la production agricole ne serait pas moins poussée que celle d'autres activités économiques⁽¹⁾. Il est clairement apparu toutefois que chacun des pays membres appliquait à la sauvegarde ou au développement de son agriculture des méthodes spécifiques étroitement liées à la fois aux impératifs du sol et du climat et à des méthodes d'exploitation que de longues traditions, tout autant que ces conditions immuables, ont développées.

Le Traité de Rome a donc prévu l'élaboration progressive d'une politique agricole commune et jeté les bases de règles particulières susceptibles de faciliter la mise en contact progressive des marchés agricoles nationaux jusqu'à la fusion de ceux-ci dans un ensemble européen dont on ne pouvait attendre la constitution du seul jeu de la concurrence.

20. Des propositions définissant les grandes lignes de la politique agricole commune ont été élaborées par la Commission de la C.E.E. dans le courant de l'année 1959 ainsi que le traité lui en faisait obligation. L'Assemblée Parlementaire Européenne a été appelée à connaître ces propositions. Elle doit même, aux termes du traité, formuler un avis avant qu'elles ne soient transformées par le Conseil de Ministres en texte d'application. L'Assemblée n'a pas voulu attendre cependant cette consultation pour étudier les problèmes posés. Elle a eu d'importants débats sur la base des travaux poursuivis par la commission de l'Agriculture en vue de préciser son information et de trouver des bases d'appréciation portant sur l'ensemble de la situation agricole dans la Communauté. Trois rapports ont été présentés par la commission de l'Agriculture dont le premier constituait une sorte d'introduction générale à l'examen de l'activité de l'exécutif communautaire en ce domaine⁽²⁾. Les deux autres rapports ont en quelque sorte approfondi cette préparation en étudiant l'un les données structurelles de l'activité agricole dans la Communauté, et notamment ses aspects sociaux, tandis que l'autre examinait les données de la politique agricole dans les différents pays et pour les diverses catégories de produits⁽³⁾.

(1) Voir rapport de M. Troisi sur le chapitre IV (problèmes agricoles) du premier rapport général sur l'activité de la Communauté Économique Européenne (Doc. n° 63, 1958).

(2) Rapport de M. Troisi, déjà cité.

(3) Rapport de M. Lücker sur la politique agricole commune dans la C.E.E. (Doc. n° 39, 1959).

— Rapport de M. Vredeling sur les problèmes de structure, y compris les problèmes sociaux, propres à l'agriculture dans la C.E.E. (Doc. n° 41, 1959).

Ces rapports ont d'abord mis à la disposition de l'Assemblée une documentation substantielle et apporté un ensemble de suggestions et de perspectives dont il y aura lieu de tenir compte. Cependant ils n'ont pas moins été développés pour dégager des conclusions immédiates que pour permettre à l'Assemblée d'émettre un avis sur des bases très solides lorsqu'elle aura, dans les premiers mois de 1960, à se prononcer sur les propositions de politique agricole commune. Ils ont aussi sans nul doute permis à l'exécutif de ne point négliger dans l'élaboration de ses propositions certaines préoccupations des représentants à l'Assemblée Parlementaire Européenne. Mais, au moment où est rédigé ce rapport, on reste quand même encore, quant à ces problèmes agricoles, à un stade de préparation qui ne permet guère d'esquisser fût-ce les très grandes lignes des solutions qui seront retenues dans la Communauté.

21. Aussi bien, l'Assemblée Parlementaire Européenne n'a-t-elle pas encore voulu donner d'orientations qui ne soient d'ordre très général. La résolution qu'elle a adoptée à sa session de juin fait surtout état de la conviction que l'agriculture ne doit pas être dans la Communauté une parente pauvre, mais qu'elle peut et doit, sous réserve de mesures appropriées, apporter au développement économique une contribution comparable aux autres secteurs d'activité. Dans cette perspective de progrès, la population agricole doit recueillir les fruits de ses efforts et voir diminuer les écarts de niveau de vie généralement observés jusqu'à maintenant à son détriment. L'Assemblée estime par ailleurs que cette évolution n'exigeait pas le bouleversement des formes d'exploitation traditionnelles et notamment de l'exploitation familiale qui, au prix de certaines adaptations, doit manifester toute son efficacité.

Transports

22. Un marché commun où la concurrence est normalisée comporte nécessairement des règles en matière de prix de transport. A défaut, les discriminations qui pourraient s'exercer à raison, notamment, du point d'origine ou de destination, auraient des effets semblables aux droits de douane qu'on entend précisément abolir. De façon plus générale, une politique commune des transports s'impose pour permettre la desserte, tant des entreprises productrices que des consommateurs des divers pays, dans les conditions à la fois les plus favorables et les plus équitables. L'action de l'exécutif européen en ce domaine a été surtout d'étude et de préparation dans les deux années écoulées. Elle a été attentivement suivie par la commis-

sion des Transports de notre Assemblée, qui vient notamment d'examiner le projet de règlement visant la suppression des discriminations, mais elle n'a donné lieu cette année qu'à des débats publics relativement restreints.

23. La commission des Transports cependant a fait preuve d'une activité particulière dans la poursuite des études dont les bases ont été jetées dans le rapport présenté, en novembre 1957, sur la coordination des transports européens devant l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. (1). Parallèlement à ces travaux qui visent, en premier lieu, à dégager pour autant qu'il se pourra une doctrine générale de formation des prix applicable aux différents modes de transports, la commission entend ne pas négliger l'examen plus immédiat des améliorations concrètes à apporter à l'actuel réseau européen de voies de communication. Elle a pu constater en effet que celui-ci, dessiné le plus souvent en vue des besoins nationaux, présentait de notables lacunes quand on l'examinait dans le cadre du marché commun. La commission a voulu aussi comparer les charges fiscales qui grèvent les divers modes de transport dans les pays membres.

24. Recherchant enfin l'efficacité dans la coordination entre les Communautés européennes et considérant qu'il paraît anormal de traiter dans des services séparés et selon des règles différentes les transports de charbon et d'acier d'une part, ceux de tous autres produits d'autre part, la commission des Transports a vivement pressé la Haute Autorité et l'exécutif de la C.E.E. de coordonner leur action, éventuellement par la création d'un service commun des transports. Même si cette suggestion n'a pas été pour le moment adoptée, il n'est pas douteux que l'action de l'Assemblée, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, a utilement stimulé les exécutifs dans la recherche d'une étroite collaboration.

25. Le traité instituant la Communauté Économique Européenne envisage l'éventualité de dispositions à prendre pour la navigation maritime et aérienne, mais il laisse le soin au Conseil de Ministres d'en décider l'opportunité et la procédure. Les transports aériens constituent cependant un des « secteurs d'action d'urgence » que signalait le rapport des chefs de délégation du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. La commission des Transports de l'Assemblée a jugé indispensable de commencer à s'informer de ce qui paraissait à faire dans ce domaine et aussi des

initiatives déjà prises sur le plan privé entre les plus grandes compagnies aériennes de quatre pays membres.

La crise charbonnière

26. Si l'union douanière n'en est encore qu'à ses débuts en ce qui concerne l'ensemble des produits, le charbon et l'acier font depuis quelque sept ans l'objet d'un marché unique au sein de la C.E.C.A. Il n'est certes pas dans notre propos d'en retracer l'histoire. Rappelons seulement qu'après l'expansion particulièrement remarquable des années 1954 à 1957, qui s'est traduite notamment par des chiffres de production d'acier en progression constante, les signes d'une récession sont apparus dès la fin de 1957, entraînant rapidement dans la demande une contraction à laquelle la production sidérurgique pouvait s'adapter sans trop de heurts, mais qui a laissé nos charbonnages dans une situation extrêmement difficile en les contreignant bientôt au stockage et au chômage. Au 1^{er} janvier 1959, les stocks totaux de houille atteignaient 24,5 millions de tonnes sur le carreau des mines de la Communauté, contre seulement 7,3 millions de tonnes un an auparavant. Au plus mauvais moment de la période un peu difficile rencontrée en 1953-1954, les stocks n'avaient pas atteint 15 millions de tonnes.

27. Il faut bien dire que cet état des choses relevait pour une part du caractère spectaculaire de l'expansion immédiatement antérieure et des difficultés d'approvisionnement en matières premières énergétiques que celle-ci avait entraînées. Les prix des fournitures importées avaient atteint des niveaux inquiétants, notamment du fait de la hausse des frets qui atteignaient des chiffres records lors des événements de Suez. A défaut de pouvoir rapidement augmenter une production européenne de charbon extrêmement rigide, on avait conclu auprès des fournisseurs américains d'importants contrats d'achat à long terme. La conjoncture devenue faible, les charbons américains continuaient à déferler sur le marché européen à un moment où leur appoint n'était plus nécessaire et — grâce à des taux de frets tombés à des niveaux très bas — à des prix rendus qui concurrençaient dans une grande partie de la Communauté les combustibles européens.

En même temps, la production pétrolière mondiale continuait à se développer. C'était une réaction naturelle et explicable pour pallier les défaillances éventuelles des fournitures du Moyen-Orient du fait de la crise de Suez. Or, la progression des produits pétroliers n'a jusqu'à présent jamais manifesté de

(1) Rapport présenté par M. Kapteyn.

tendance au retrait. Non seulement elle satisfait volontiers aux besoins d'énergie nouveaux, mais elle tend peu à peu à se substituer, pour des raisons de facilité d'emploi ou d'avantages de prix, aux combustibles solides dont était habituée à user presque exclusivement l'industrie européenne.

28. Dans une atmosphère de récession ou du moins de stagnation, devant la concurrence des charbons importés et du fuel surabondant, les charbonnages de la Communauté n'ont pu réduire leurs ventes sans stocker une partie de leur production. Ils n'ont pu réduire cette dernière qu'en ralentissant l'extraction par un chômage partiel qui entraîne pour les mineurs de pénibles incidences. Ces effets ne sont pas intervenus en même temps dans tous les bassins puisque les conditions d'exploitation sont fort différentes — ne serait-ce qu'à cause de la diversité géologique des gisements — et que les protections géographiques sont inégales. Les plus éprouvés ont été évidemment les charbonnages belges dont on savait, dès avant la création de la C.E.C.A., qu'ils ne pourraient supporter même la concurrence des autres bassins de la Communauté qu'après avoir éliminé la part marginale de leur production.

29. L'Assemblée Parlementaire Européenne s'est vivement émue de la situation des charbonnages de la Communauté. Elle y a attaché une importance particulière compte tenu d'abord de ses aspects sociaux, particulièrement préoccupants puisqu'un certain nombre de mineurs étaient appelés à quitter définitivement leur métier, tandis que d'autres voyaient leurs revenus amputés par le chômage partiel. Nous aurons à revenir sur les aspects humains du problème charbonnier. Les aspects proprement techniques et économiques n'inspiraient pas moins d'inquiétude et l'Assemblée était particulièrement attentive à leurs incidences politiques ⁽¹⁾.

Elle appréhendait en effet à bon droit les répercussions extrêmement défavorables que pourrait avoir sur une opinion insuffisamment informée ce qui pouvait apparaître comme une sorte d'incapacité de la Haute Autorité — et de la C.E.C.A. dans son ensemble — à surmonter les difficultés de la crise charbonnière. En réalité, la Haute Autorité s'était acquittée scrupuleusement des tâches que le traité lui confie dans les phases usuelles de l'évolution du marché. Observant des

directives de l'article 57, elle avait voulu recourir d'abord aux « modes d'action indirecte qui sont à sa disposition » : elle avait notamment élaboré diverses recommandations portant sur l'accroissement de la consommation, la limitation des importations et mis au point un mécanisme d'aide au stockage axé sur des soucis d'ordre social. La situation cependant continuait à se détériorer et la Haute Autorité se résolvait dans les premiers mois de 1959 à faire appel aux moyens puissants mais, estimait-elle, exceptionnels que le traité met à sa disposition en cas de crise manifeste.

30. L'Assemblée Parlementaire Européenne cherchait à apporter à la Haute Autorité un appui efficace en dégageant, au cours de sa session d'avril 1959, les lignes directrices de l'action à entreprendre pour le redressement du marché charbonnier. Elle insistait sur la nécessité de recourir à d'autres mesures que les mesures indirectes jusque-là appliquées, déplorait que les réticences du Conseil de Ministres n'aient pas encore permis une action communautaire efficace amenant au contraire les États membres à prendre, entre-temps et chacun séparément, des mesures particulières. L'Assemblée préconisait des efforts communs tendant à restreindre les importations, à limiter la production et à geler les stocks, étant entendu qu'on ne devait pas troubler gravement les relations commerciales avec les pays tiers, ni retarder les mesures structurelles de réadaptation nécessaires pour accroître le pouvoir compétitif de l'industrie charbonnière de la Communauté. En laissant dans sa résolution une souplesse sur le plan formel qui devait en principe faciliter une action conjuguée de la Haute Autorité et des gouvernements, l'Assemblée donnait des directives précises pour une action nettement communautaire ⁽¹⁾.

31. Le 4 mai, le Conseil Spécial de Ministres de la C.E.C.A. rejetait un plan présenté par la Haute Autorité et qui prévoyait la stricte application des mesures prévues par le traité de la C.E.C.A. en cas de crise manifeste ⁽²⁾. Ce rejet, dont il faut souligner qu'il ne portait nulle atteinte formelle aux droits de la Haute Autorité, fut motivé par les ministres des États membres pour des raisons qui étaient loin d'être identiques. Pour les condenser en quelques mots, on peut dire qu'elles résultaient pour une part d'appréciations différentes du caractère conjoncturel ou structurel de la crise. Il n'y eut pas accord non plus sur la portée

⁽¹⁾ Résolution sur les questions actuelles du marché charbonnier, avril 1959.

⁽²⁾ Application de l'article 58 prévoyant un régime de quotas de production et de l'article 74 permettant de limiter les importations.

⁽¹⁾ Voir rapport de M. Korthals sur les questions actuelles du marché charbonnier et sidérurgique, mars 1959 (Doc. n° 17, 1959).

générale d'une crise que d'aucuns estimaient limitée à certains bassins. Enfin, l'adaptation des moyens proposés par la Haute Autorité au but recherché fut elle-même contestée par les représentants de certains gouvernements. L'Assemblée ne pouvait ignorer ces divergences de vues dont certaines s'étaient déjà manifestées dans ses propres débats. Il reste qu'elle s'était prononcée pour que l'action à mener soit aussi communautaire que possible et qu'elle s'inscrive dans le cadre plus général d'une politique coordonnée de l'énergie valable pour l'ensemble de la Communauté ⁽¹⁾.

Politique énergétique

32. La satisfaction des besoins énergétiques en Europe a longtemps paru relever de principes simples même si la mise en pratique était souvent difficile. La primauté du charbon était incontestée. Le problème essentiel était d'en accroître la capacité d'extraction, puis de répartir la production. Il fallait au surplus trouver des devises pour des importations de combustibles solides d'appoint s'ajoutant à celle de produits pétroliers aussi onéreux qu'indispensables.

La période d'expansion à un rythme très rapide a confirmé le sens de ces exigences, tout en en augmentant l'ampleur : on a considéré que l'Europe aurait de plus en plus de peine à maintenir un degré suffisant d'indépendance énergétique et que la charge des importations serait de plus en plus lourde. Le rapport des trois Sages a préconisé alors un relai relativement rapide des sources d'énergie classique par des centrales nucléaires.

33. Nous avons précédemment évoqué les conditions dans lesquelles le charbon avait vu s'amenuiser sa position dominante comme source d'énergie. En même temps qu'apparaissaient les premiers symptômes de récession, les relativités de prix se trouvaient bouleversées, et vraisemblablement de façon définitive. Dès lors les objectifs de production charbonnière ne seraient plus les mêmes que ceux que l'on pouvait envisager quelques années auparavant. Plus généralement, toutes les données du problème énergétique se modifiaient à un rythme rapide : abondance mondiale de combustibles liquides et de gaz naturel

⁽¹⁾ La Haute Autorité a depuis envisagé une action basée sur l'article 37 du traité de la C.E.C.A. qui permet de prendre des mesures spécifiques dans le cas de troubles fondamentaux et persistants observés dans un État membre. Il s'agit en fait de limiter provisoirement la concurrence des autres bassins vis-à-vis des charbonnages belges, tandis qu'on procède à la restauration de la capacité compétitive de ces derniers suivant un programme d'assainissement maintenant bien défini. Cette action est attentivement suivie par les commissions compétentes de l'Assemblée.

accentuée par les nouvelles découvertes africaines, du même coup élargissement notable des bases d'approvisionnement, perspectives de maintien des frets à des taux modérés, évolution constante des problèmes techniques et industriels relatifs à la mise en œuvre de l'énergie nucléaire. Pour nos pays l'alimentation en énergie ne posait plus les mêmes questions. On ne craignait plus le déficit énergétique, mais la répartition entre les sources, le choix des investissements se présentait sous un jour beaucoup plus difficile puisque intervenaient des éléments de concurrence qui n'apparaissent guère précédemment, avec des incidences sociales qui pouvaient être graves.

34. De toute façon, on avait pris conscience de la nécessité de traiter de façon cohérente et ordonnée l'ensemble de l'approvisionnement énergétique européen. C'est déjà dans cet esprit qu'en octobre 1957 le Conseil de Ministres de la C.E.C.A. avait chargé la Haute Autorité de tâches préparatoires à l'établissement d'une politique coordonnée de l'énergie dans la Communauté des Six.

Entre-temps, les deux Communautés nouvelles — la C.E.E. et l'Euratom — étaient nées, ayant chacune compétence, encore que de façon différente, sur des formes ou des produits énergétiques particulièrement importants. L'Euratom était habilité à promouvoir les développements de l'énergie nucléaire, alors que le pétrole relevait de la Communauté Économique Européenne, mais au même titre que n'importe quelle marchandise et sans que l'exécutif de Bruxelles dispose des pouvoirs particuliers que détient la Haute Autorité en ce qui concerne le charbon.

En matière de coordination de l'énergie, un premier objectif apparaissait donc : la coordination de l'action des trois Communautés, ce qui n'était pas tellement simple puisque des institutions distinctes régissaient chacune des formes essentielles d'énergie dans des conditions extrêmement différentes. Il semble que la primauté donnée à cet égard à la Haute Autorité à une époque où, à vrai dire, elle était seule en cause n'ait pas été sans soulever certains problèmes, quelque grande que fut de part et d'autre la volonté de collaborer. Tout en confirmant finalement le rôle de chef de file de la Haute Autorité, les exécutifs ont créé entre eux un comité approprié qui paraît être maintenant l'instrument d'une coordination satisfaisante. L'Assemblée croit avoir eu un rôle efficace à cet égard en les pressant très fréquemment, au cours de cette année 1959, dans les sessions plénières comme dans les réunions de commissions, de dégager les bases d'une action commune, tant dans la procédure que dans la conception.

35. Il y avait là urgence d'autant plus grande qu'à défaut de formules communautaires, les gouvernements, dans la plupart de nos pays, ont dû prendre position sur des principes de coordination de l'énergie et décider des mesures, voire des plans, qui restent malheureusement à l'échelon national et risquent de ne pouvoir aisément s'ajuster les uns aux autres. L'Assemblée Parlementaire Européenne n'ignore pas qu'il est très difficile d'établir une politique générale de l'énergie dans la Communauté, acceptable pour tous les pays membres et immédiatement applicable. Il peut être tentant de se borner à des recommandations visant à ne pas trop laisser diverger mesures et positions nationales. Il semble cependant que l'Assemblée souhaite qu'on aille plus vite et plus loin. Dans les rapports qu'a présentés sa commission de la Politique énergétique en janvier et en juin, comme dans les débats qui ont fait suite à ces rapports, les problèmes ont toujours été évoqués dans leur ensemble et sur un plan communautaire ⁽¹⁾.

36. Ses premières prises de position exprimées dans la résolution adoptée en janvier s'opposaient à une politique qui serait de simple défense du charbon. Elles demandaient en effet qu'on « favorise au maximum le développement rationnel des plus récentes sources d'énergie, en l'occurrence le pétrole et l'énergie nucléaire, dans tous les cas où ces sources d'énergie sont aptes à relever le niveau de vie en Europe ». Il n'en était pas moins affirmé que l'industrie charbonnière européenne avait sa place, le premier élément de la politique énergétique étant d'harmoniser le plus possible les conditions de formation de prix et de taxation entre les différentes sources. A juste titre, la nécessité de mesures de réadaptation était en même temps rappelée. Elles constituent en effet un corollaire normal de la restauration de la capacité compétitive des charbonnages européens.

Ces préoccupations de l'Assemblée se rattachaient directement à deux des principaux objectifs d'une politique énergétique : fournitures à bon marché, progressivité dans les éventuelles substitutions pour éviter des incidences sociales douloureuses. Le troisième objectif couramment évoqué est la sécurité d'approvisionnement. L'Assemblée, dans ses débats, a constaté que ce souci ne présentait plus les mêmes aspects qu'il y a quelques années.

⁽¹⁾ Rapport de M. Posthumus sur certaines questions relatives à la politique européenne de l'énergie soulevées à propos des premiers rapports généraux sur l'activité de la C.E.E. et de la C.E.F.A. (Doc. n° 53, 1958).

— Rapport intérimaire de M. Leemans sur les problèmes énergétiques soulevés dans les rapports généraux sur l'activité de la C.E.C.A., de la C.E.E. et de la C.E.F.A. (Doc. n° 45, 1959).

Pas plus que les organes exécutifs qui se penchent sur ces problèmes, elle n'a pu encore en tirer des conséquences précises. Une conclusion de caractère très général a paru quand même ressortir de nombreuses interventions. La notion de sécurité est la contrepartie de celle de risque. Il semble bien que le meilleur moyen de réduire ces risques soit de les partager et de prendre en matière énergétique — comme en d'autres domaines — ce qu'on pourrait appeler une assurance communautaire.

37. De toute façon, il faut sans doute distinguer présentement court terme et long terme. L'ajustement d'une situation pénible aux origines complexes, et dont la responsabilité ne peut être dans son ensemble imputée aux institutions communautaires, appelle sans doute surtout des mesures particulières adaptées à la situation dans chaque pays membre ⁽¹⁾. En revanche, c'est sur un plan totalement communautaire que devraient pouvoir être abordés l'appel aux sources extérieures et les développements des formes d'énergie les plus modernes.

Dans le domaine nucléaire au moins, l'Euratom paraît constituer à cet égard un instrument institutionnel et technique bien adapté. Maintenant que paraît écarté l'obligation de créer à court terme une capacité massive de production nucléaire, on peut envisager un travail de préparation plus méthodique et rationnel quant aux développements de cette forme d'énergie dans les meilleures conditions de rentabilité et de sécurité. Le moment du relai nucléaire viendra, mais les dirigeants de l'Euratom verraient leur tâche très facilitée si on pouvait pour ce travail leur fixer un calendrier suffisamment précis. D'aucuns estiment que cette prévision serait elle-même relativement aisée si un programme commun d'action économique à long terme était établi entre les États membres. C'est là un problème relevant de la coordination des politiques économiques générales dont divers aspects ont été souvent évoqués par l'Assemblée en 1959.

Coordination des politiques économique et financière

38. La Communauté Économique Européenne ne comporte pas seulement l'union douanière ni la mise au point d'un certain nombre de cadres sans lesquels cette union serait pratiquement irréalisable : ainsi la politique commune agricole ou encore la politique commune des transports. Elle appelle aussi une coordination, progressive et partielle peut-

⁽¹⁾ Tel paraît bien être le sens de l'application éventuelle de l'article 37 du traité de la C.E.C.A. à la solution des problèmes charbonniers du moment.

être mais néanmoins très étroite, de tous les éléments de la vie économique et financière des pays membres. Les interférences sont telles, les interventions de l'État s'exercent dans des domaines si variés que le partage entre les attributions communautaires et celles qu'entendent conserver les États soucieux de limiter encore leurs délégations de souveraineté est souvent difficile. Pour résumer, on peut dire qu'il ne saurait y avoir intégration économique sans une certaine unification financière et monétaire. On ne saurait par ailleurs obtenir cette dernière sans que les budgets nationaux ne soient soumis à certaines transformations. C'est dire jusqu'où la construction des Communautés peut et sans doute doit étendre l'action à mener dans des domaines où compétences nationales et communautaires doivent se rejoindre et s'ajuster.

39. C'est là évidemment une action à long terme dans laquelle les institutions de la Communauté ne peuvent avancer que de façon très progressive, suivant à la fois les procédures prévues par le Traité de Rome et les nécessités qu'en fera apparaître l'application. L'Assemblée n'a pas encore eu à prendre position de façon précise sur les problèmes que pose cette coordination des politiques générales. Dès janvier 1959 cependant, sa commission de la Politique à long terme, des Questions financières et des Investissements présentait un substantiel rapport où était évoqué l'ensemble de ces problèmes (1). A la suite du débat engagé, l'Assemblée a exprimé ses vœux et ses préoccupations dans une résolution qui pouvait constituer une directive générale pour l'avenir et qui a servi aussi dans une large mesure de programme de travail à la commission de la Politique à long terme. Celle-ci peut d'ores et déjà préparer les voies qui permettront à l'Assemblée de se prononcer, le moment venu, en pleine connaissance de cause sur les orientations à donner à la politique économique générale de la Communauté et les coordinations à réaliser avec les États membres.

La résolution de janvier 1959 confirme d'abord des objectifs dont, par le seul fait de les énumérer ensemble, elle souligne la compatibilité : rythme de développement aussi rapide et niveau de l'emploi aussi élevé que possible, équilibre de la balance globale des paiements des États membres, stabilité des monnaies et du niveau des prix. Après avoir rappelé la nécessité d'un équilibre régional et d'un équilibre structurel satisfaisant des diverses

(1) Rapport de M. Van Campen sur certaines questions concernant la politique à long terme, les finances et les investissements, soulevées à propos des premiers rapports généraux de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (Doc. n° 54, 1958).

activités de la production et du commerce ainsi que celle d'un accroissement de la productivité par la rationalisation, elle insiste sur l'importance du rythme et du choix des investissements pour atteindre les objectifs économiques de la Communauté. Les exécutifs auront à cet égard à remplir une importante mission. L'Assemblée insiste sur la nécessité d'une libéralisation accélérée de la circulation des capitaux tendant à un marché financier unique dans la Communauté. Elle demande enfin que les États membres coordonnent leur politique de conjoncture, ainsi que le prévoit le traité, et souligne le rôle que pourra jouer en ce sens le Comité Monétaire.

40. Approfondissant cette première vue d'ensemble, la commission de la Politique à long terme a fait porter ses études dans trois directions principales.

Elle a abordé le problème difficile de la politique régionale estimant que la Communauté se devait, comme le lui impose d'ailleurs le traité, de remédier au déséquilibre social et économique entre régions différentes de la Communauté. A défaut d'interventions correctrices, la seule ouverture des marchés risquerait d'ailleurs d'accroître le déséquilibre plutôt que de le corriger. Sans doute les gouvernements conservent-ils à cet égard la responsabilité principale. La Communauté n'en a pas moins un rôle direct à jouer d'autant que la structure régionale de l'ensemble de la Communauté ne peut pas être considérée comme la juxtaposition des structures régionales des pays membres. D'autre part, une des missions essentielles de la Banque européenne d'Investissement est de faciliter le financement des projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées.

L'examen par branche d'activité des transformations structurelles n'est pas moins important, qu'elles soient ou non liées à la création du marché commun. L'évolution de l'agriculture et de la production d'énergie en Europe, dont il a déjà été fait état dans le présent rapport, en fait foi. Parmi les autres secteurs, la commission de la Politique économique à long terme a tout d'abord porté son attention sur la situation particulière des industries textiles. Son expansion plus lente que celle de la plupart des autres industries, sa reconversion nécessaire de l'exportation vers le marché intérieur, la dispersion de la production dans des unités trop nombreuses et de trop faible rendement posent des problèmes immédiats et sont susceptibles de fournir des schémas d'études pour d'autres activités également en situation délicate.

Enfin la commission entend compléter cette sorte de triptyque par une étude de la

politique conjoncturelle. Pour cela s'impose d'abord un recensement des instruments de politique conjoncturelle employés dans les divers pays membres. Les moyens d'une indispensable coordination dans ce domaine sont actuellement recherchés par l'exécutif de la C.E.E.

CHAPITRE II

La Communauté, facteur de progrès social

41. Il n'est pas besoin d'insister longuement sur la finalité sociale de la Communauté Économique Européenne. Une telle finalité apparaissait déjà dans la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, encore que d'aucuns fussent tentés, dans une Communauté qui paraissait aussi spécialisée et où la technique tenait une place si considérable, de la subordonner à une finalité plus directement économique. La position de l'Assemblée Commune fut toujours d'associer étroitement objectifs économiques et sociaux et d'aider à promouvoir ces derniers pour eux-mêmes, rencontrant en cela d'ailleurs le plein assentiment de la Haute Autorité.

Le préambule du Traité de Rome a rendu sans doute beaucoup plus clair encore ce caractère social des Communautés et l'Assemblée jugeait bon de le rappeler pour introduire la résolution qu'elle votait dès janvier 1959 sur les questions sociales traitées dans le premier rapport général de l'exécutif de la C.E.E. : « Les États membres ont décidé que la Communauté doit contribuer au progrès économique et social dans les pays membres par le moyen d'une amélioration constante des conditions de vie et de travail de leurs peuples. » On ne sera pas surpris de la part extrêmement importante faite aux préoccupations sociales dans les travaux de notre Assemblée, tout au long de l'année 1959.

Harmonisation et amélioration des conditions de vie et d'emploi

42. Dès janvier, un débat extrêmement vaste était introduit portant sur les premières activités de l'exécutif en matière sociale ⁽¹⁾. L'ardeur de certains Représentants aurait sans doute souhaité qu'on puisse dresser dès l'abord un bilan susceptible d'impressionner l'opinion.

⁽¹⁾ Voir rapport de M. Storch sur le chapitre V (politique sociale) du rapport général sur l'activité de la C.E.E. (Doc. n° 66, 1958).

C'était peut-être oublier un peu que la Communauté avait à peine un an d'existence et que ses objectifs sociaux, pour être au moins aussi importants et aussi vastes que ses objectifs économiques, présentent un caractère beaucoup plus général et beaucoup plus complexe, précisément dans la mesure où ils s'étendent à l'ensemble des conditions de vie et de travail d'une population dont on a justement rappelé que la partie « active » était composée pour environ quatre cinquièmes de travailleurs salariés. Pour ceux-ci mêmes les conditions de départ sont loin d'être égales, en premier lieu parce que le niveau de vie est sensiblement différent d'une région à l'autre de la Communauté, encore que les différences à cet égard soient infiniment plus réduites que celles qui apparaîtraient en considérant des aires géographiques beaucoup plus larges ou plus lointaines. Mais il apparaît surtout que le cadre législatif, réglementaire ou conventionnel du travail est extrêmement différent d'un pays à l'autre, et qu'avant de tenter d'introduire les harmonisations qui seront indispensables il faut d'abord procéder à des inventaires et à des études difficiles.

43. L'Assemblée a estimé que cette activité documentaire était importante pour les intéressés eux-mêmes et a donc invité l'exécutif de la C.E.E. à mettre à leur disposition le matériel nécessaire. Tout en sachant que le fonctionnement du marché commun aura par lui-même un effet sur « l'égalisation dans le progrès » ⁽¹⁾ des conditions de vie et de travail, elle a souhaité que l'exécutif européen et les gouvernements des États membres n'attendent pas davantage pour prendre les mesures destinées à l'harmonisation progressive des réglementations en vigueur dans les différents pays en matière de conditions de travail » ⁽²⁾. Sa commission des Affaires sociales a d'autre part entrepris elle-même une étude sur l'harmonisation des salaires dont le résultat sera discuté en 1960.

44. L'Assemblée n'a pas oublié qu'elle avait commencé à traiter des conditions de vie et de travail dans le cadre de l'intégration partielle du charbon et de l'acier. Elle avait même ainsi abordé des tâches singulièrement précises autant que fort délicates et qui exigeaient donc d'appréciables délais. C'est ainsi qu'une enquête menée d'abord par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée Commune a connu son aboutissement cette année seulement devant notre Assemblée. Il s'agit

⁽¹⁾ Voir traité C.E.E., article 117.

⁽²⁾ Résolution sur les questions sociales traitées dans le premier rapport général sur l'activité de la C.E.E., janvier 1959.

de la réduction de la durée du travail dans l'industrie charbonnière et l'industrie sidérurgique. Le problème, longuement débattu, avait fait l'objet de nombreuses rencontres avec les représentants qualifiés tant des milieux patronaux que des syndicats ouvriers. C'est donc sur la base d'un rapport solidement documenté que l'Assemblée a pris position sur la réduction du travail dans les industries de la C.E.C.A., insistant sur le fait qu'il s'agissait bien d'une réduction effective et non point d'un « relèvement factice de salaire sous forme d'une augmentation des heures supplémentaires » (1). La résolution votée sur ce sujet appuyait fortement le principe d'une telle réduction, considérant que là où on l'avait déjà réalisé aucune répercussion gravement défavorable n'avait été observée sur le plan économique. Elle invitait la Haute Autorité à inscrire au nombre de ses objectifs généraux l'instauration progressive de la semaine de 40 heures, réparties sur 5 jours. Il va de soi que le problème doit être examiné maintenant pour l'ensemble des activités. La commission des Affaires sociales doit aborder cette étude.

Libre circulation des travailleurs

45. La libre circulation des travailleurs est un aspect important de la liberté des personnes de s'établir ou de travailler dans l'un ou l'autre pays membre. Cette liberté est plus importante encore pour l'avenir de la Communauté que ne l'est la libre circulation des marchandises et des services. L'Assemblée attend les propositions que l'exécutif de la C.E.E. doit formuler, conformément au traité, pour permettre cette libre circulation de la main-d'œuvre. Elle a dû constater que les précédents qu'on aurait pu trouver dans les clauses correspondantes du traité de la C.E.C.A. et de la convention passée en vue de leur application n'ont fourni que des résultats décevants. Les travailleurs du charbon et de l'acier n'ont peut-être pas eux-mêmes beaucoup cherché à bénéficier des possibilités nouvelles qui leur étaient données, mais il faut reconnaître que l'octroi de ces facilités a été soumis à des conditions certainement trop restrictives, et l'Assemblée a souhaité que les mesures d'application de l'article 69 du traité C.E.C.A. soient revues et élargies. Elle a considéré toutefois que la politique à définir de façon générale quant aux migrations de main-

d'œuvre était liée à d'autres problèmes : formation professionnelle, logement, etc. (1).

46. Dans ce domaine, il faut notamment mettre à l'actif de la Commission de la C.E.E. une réalisation fort importante qui, en principe, touche 700.000 travailleurs. Il s'agit du Règlement n° 3 de la C.E.E., approuvé à l'unanimité par le Conseil sur proposition de l'exécutif, conformément à l'article 51 du Traité de Rome. Ce règlement reprend, avec des modifications de forme, le texte de la Convention européenne sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, signée le 9 décembre 1957 à Rome par les six États membres de la Communauté, en application de l'article 69 du traité C.E.C.A. Le règlement présente surtout l'avantage de retirer, d'une part, au texte sa nature juridique de convention, susceptible d'être dénoncée unilatéralement par une des parties contractantes, et, d'autre part, de donner aux États membres de la Communauté une première « loi européenne ».

Réadaptation

47. Pour présenter *in abstracto* un caractère moins vaste et moins exaltant que « l'égalisation dans le progrès » des conditions de vie ou même que la libre circulation, l'action des Communautés en matière de réadaptation de la main-d'œuvre est, sur le plan pratique, beaucoup plus riche de bénéfices immédiats pour les travailleurs.

Elle doit permettre, en effet, à la main-d'œuvre de traverser sans souffrances et sans dommages sensibles les changements de structure qui sont à la fois la conséquence et la condition même de la création du marché commun.

Les dispositions du traité de la C.E.C.A. ont fait leurs preuves à cet égard dans le domaine du charbon et de l'acier. Le traité de la C.E.C.A. ne prévoyait toutefois de façon permanente que l'aide tendant à permettre la réadaptation de travailleurs appartenant à des entreprises dans lesquelles l'introduction de procédés techniques ou d'équipement nouveaux « aurait pour conséquence une réduction d'une importance exceptionnelle des besoins de main-d'œuvre » (2). Les aides consenties jusqu'à présent ne l'ont pas été au titre de cet article, mais à celui du para-

(1) Rapport de M. Hazenbosch sur la réduction de la durée du travail dans l'industrie charbonnière et dans l'industrie sidérurgique (Doc. n° 64, 1958).

(1) Voir rapport de M. Bertrand sur la politique de la libre circulation de la main-d'œuvre, quelques aspects de la politique de la Haute Autorité en matière de construction d'habitations, certains problèmes relatifs à la main-d'œuvre des industries de la C.E.C.A., l'aide aux travailleurs des entreprises charbonnières contraints à du chômage partiel collectif juin 1959 (Doc. n° 40, 1959).

(2) Article 56 du traité de la C.E.C.A.

graphie 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires dont les effets ont définitivement pris fin le 10 février 1960. Dans ce cadre, en effet, prennent place tous les cas de cessation ou de changement d'activité d'entreprises entraînés par l'établissement du marché commun. L'application a été vaste puisqu'elle a intéressé plus de 110.000 travailleurs, si l'on tient compte de toutes les demandes de réadaptation acceptées par la Haute Autorité avant le 10 février 1960.

48. La crise charbonnière a évidemment donné lieu à la mise en œuvre des dispositifs de réadaptation du traité de la C.E.C.A. (1). On n'a pas manqué de faire observer qu'il n'était pas nécessaire d'attendre la récession pour faire jouer ces mécanismes et que les fermetures et reconversions auxquelles on a dû procéder à chaud auraient pu être réalisées dans des conditions matérielles et psychologiques bien meilleures en période de haute conjoncture, puisque le problème des mines marginales était parfaitement connu dès cette époque. Il faut reconnaître que les initiatives à prendre à cet égard appartiennent aux entreprises ou éventuellement aux gouvernements, et il était sans doute difficile de proposer des fermetures de siège au moment où le charbon manquait.

De toute façon, l'Assemblée, sans s'attarder à rechercher vainement des responsabilités anciennes, a vivement insisté pour que la Haute Autorité conjugue ses efforts avec les gouvernements et les autres autorités intéressées dans un programme de réadaptation à long terme. Elle se préoccupait en même temps de l'indispensable possibilité pour la Haute Autorité de poursuivre après le 10 février 1960 une action efficace sur des bases analogues à celles du paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires (2).

Dans différentes résolutions, l'Assemblée a exprimé ses appréhensions et ses désirs à cet égard. Il est intéressant de noter que la seconde Chambre des États Généraux des Pays-Bas a approuvé à l'unanimité une motion qui reproduit textuellement une des résolutions

(1) Indépendamment de l'aide aux mineurs contraints au chômage partiel par manque de débouchés des entreprises.

(2) Voir rapport de M. Nederhorst sur les aspects sociaux du problème charbonnier qui se pose actuellement, mars 1959 (Doc. n° 16, 1959).

— Résolution relative aux aspects sociaux du problème charbonnier, 15 avril 1959.

— Résolution du 25 septembre 1959 sur l'aide aux travailleurs du secteur charbonnier.

— Résolution du 14 janvier 1960 sur les déclarations de la Haute Autorité relatives à la révision du traité C. E. C. A. dans le domaine de la réadaptation.

de l'Assemblée sur ce problème. Il serait souhaitable qu'une telle coopération parlementaire sur le plan national et sur le plan européen, obtenue grâce aux efforts des Représentants de l'Assemblée Parlementaire Européenne, se répète souvent.

49. Répondant aux préoccupations de l'Assemblée, la Haute Autorité a entamé une procédure de révision du traité qui doit permettre d'étendre, après cette date, les dispositions assez restrictives, comme nous l'avons vu, de l'article 56 du traité C.E.C.A. Cet article serait suivi d'un article 56 *bis* applicable aux situations dans lesquelles des changements profonds des conditions d'écoulement de l'industrie du charbon et de l'acier obligent certaines entreprises à cesser ou à modifier définitivement leur activité. Dans de tels cas, la Haute Autorité pourrait, sur requête des gouvernements, faciliter le financement de reconversions et de créations d'activités nouvelles et consentir des aides non remboursables en vue d'assurer la réadaptation des travailleurs.

Cette révision partielle est évidemment d'une grande importance dans ses incidences sur la sécurité de l'emploi des travailleurs. Elle présente aussi pour l'Assemblée un extrême intérêt lui donnant l'occasion de jouer un rôle en quelque sorte législatif que le traité de la C.E.C.A. ne lui accorde que dans la procédure de révision usitée dans ce cas (1).

Fonds social européen

50. La « réadaptation » des travailleurs dans la Communauté Économique Européenne prend un caractère sensiblement différent de celui prévu par le traité de la C.E.C.A. Elle n'est plus limitée aux cas de changements techniques fondamentaux, ni même aux conséquences de l'ouverture du marché commun dans la période transitoire ou à des transformations structurelles bien définies comme dans le cas de la crise charbonnière. Elle couvre toute évolution structurelle ou conjoncturelle imposant aux travailleurs un changement de métier ou de résidence ou encore une réduction de revenus pendant que l'entreprise qui les emploie se reconvertit à d'autres productions.

(1) L'article 95, alinéas 3 et 4, du traité de la C. E. C. A. prévoit la possibilité de modifications « des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés » si l'expérience, après l'expiration de la période de transition, en a fait constater la nécessité. Ces modifications du traité proposées par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres et reconnues valides par la Cour de Justice rentrent en vigueur si elles sont approuvées par l'Assemblée à la majorité des trois quarts des voix exprimées et des deux tiers des membres qui la composent.

Cette action constitue une mission essentielle du « Fonds social européen » créé par le Traité de Rome et qui doit constituer, comme le dit l'exécutif de la C.E.E. dans son deuxième rapport, « une pièce maîtresse de l'œuvre de solidarité sociale qui doit aller de pair, dans la Communauté, avec les mesures d'expansion économique ». L'intervention du Fonds social, en couvrant des situations économiques très variées, doit en effet faciliter les transformations structurelles et favoriser, comme le dit le traité, « la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs ».

51. L'Assemblée Parlementaire Européenne, dès sa session de janvier 1959, attirait à son tour l'attention sur l'importance que doit présenter le Fonds social européen. Elle demandait que les moyens financiers qui lui seraient affectés soient appropriés aux tâches à prévoir. Elle indiquait aussi qu'une coordination étroite devait être réalisée entre le Fonds social, la Banque d'Investissement et la Haute Autorité, celle-ci administrant le Fonds de réadaptation de la C.E.C.A. Elle manifestait enfin une certaine impatience quant à l'élaboration des dispositions réglementaires qui doivent être établies par le Conseil non sans que l'Assemblée ait été consultée (1).

Cette consultation, demandée en juillet par le Conseil de Ministres, a donné lieu à une large enquête par la commission des Affaires sociales, enquête dont les résultats ont fait l'objet d'un important rapport qui a été discuté à l'Assemblée au cours de sa session de janvier 1960 (2). En conclusion de cette discussion, l'Assemblée a approuvé la consultation proposée par sa commission des Affaires sociales, ce qui impliquait un certain nombre d'amendements au projet de règlement. Bien entendu, la consultation ne pouvait porter que sur un règlement d'application et de procédure. Il ne pouvait être question de modifier le traité dont les mesures, si elles concernent, comme nous l'avons souligné, des situations économiques très variées, comportent des types d'aide assez limités et assortis de conditions très strictes à remplir de la part des travailleurs appelés à en bénéficier (3).

52. L'examen de l'Assemblée et les amendements qu'elle était susceptible d'apporter

(1) Voir résolution déjà citée.

(2) Rapport de M^{me} De Riemaeker-Legot sur les dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution des articles 124 à 126 inclus du traité, concernant le Fonds social européen (Doc. n° 81, 1959).

(3) Si les travailleurs sont finalement bénéficiaires d'aides du Fonds social européen, il faut rappeler que ce dernier n'intervient formellement que pour rembourser les États à raison de 50 % des sommes versées par eux aux travailleurs dans les conditions fixées par le traité.

au projet de règlement devaient donc rester dans des limites relativement restreintes. L'Assemblée a néanmoins l'occasion de prendre position sur quantité de problèmes relatifs à l'utilisation des ressources du Fonds social européen et notamment sur le principe d'une extension dont le traité de la C.E.E. prévoit déjà la possibilité à l'expiration de la période de transition. L'Assemblée souhaite que cette option ne soit pas si longtemps différée. Estimant que les textes du traité impliquent déjà l'éventualité d'une extension du champ d'action du Fonds social, elle demande qu'on agisse dès à présent en ce sens et notamment, mais non point limitativement, par la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle commune. Elle a insisté d'autre part sur la nécessité d'assurer au Fonds social des réserves suffisantes, notamment en prévoyant des reports des ressources inemployées pour qu'il puisse faire face aisément aux appels massifs qui seront lancés dans les phases de récession.

53. En dehors des questions sociales d'importance fondamentale et de grande actualité, à propos desquelles l'Assemblée a été amenée à prendre position, de nombreux autres problèmes sociaux ont été examinés par la commission compétente qui poursuit ses études. Il suffit de signaler les problèmes relatifs aux aspects sociaux de la structure agricole qui font l'objet d'une étude en commun avec la commission de l'Agriculture, l'examen d'une enquête sur la situation des habitations pour les travailleurs des industries de la C.E.C.A. et, enfin, le statut européen du mineur.

Sécurité, hygiène du travail et protection sanitaire

54. La protection de la vie et de l'intégrité physique des travailleurs a depuis longtemps considérablement dépassé cette indemnisation des accidents du travail qui a constitué un des tout premiers éléments de la législation sociale. Il n'est plus question seulement de réparer ou de guérir, mais de prévenir. On ne s'inquiète plus seulement de l'accident entraînant une lésion brutale, mais de maladies professionnelles et de la santé des travailleurs tout au long de leur activité. Ce souci rejoint d'ailleurs celui de la santé de l'ensemble des populations. Il y a là tout un domaine si vaste et d'une telle importance humaine que l'Assemblée a cru devoir traiter tous ces problèmes dans une commission spécialisée. Elle était d'autant plus fondée à le faire que les Communautés européennes exercent une action déterminante en deux secteurs qui présentent, sous des formes et à des degrés différents, des risques *a priori* considérables : l'extraction minière et l'industrie nucléaire.

55. En matière de sécurité minière, on n'oublie pas qu'une action importante a été entreprise dans le cadre de la C.E.C.A. après la tragique catastrophe de Marcinelle pour revoir, améliorer et unifier les normes de sécurité applicables dans les charbonnages. *La Conférence sur la sécurité dans les mines de houille* a pu établir un ensemble de recommandations ⁽¹⁾ que les gouvernements, dont les experts avaient été associés à cette étude et qui par ailleurs conservent la responsabilité directe du contrôle de la sécurité, devaient faire appliquer dans les législations de chacun des pays membres. Si au stade en quelque sorte communautaire on avait pu procéder assez vite, l'introduction de ces recommandations dans les réglementations nationales s'est révélée assez décevante, les gouvernements se refusant ou tout au moins hésitant à y introduire un certain nombre de dispositions recommandées par la Conférence. L'Assemblée Parlementaire Européenne s'est vivement émue de voir cette situation se prolonger, d'autant que parmi les dispositions qui paraissaient soulever le plus de difficultés dans leur acceptation par les administrations nationales figuraient celles relatives à l'amélioration de ce qu'on peut appeler les facteurs humains de la sécurité.

En mai 1959, l'Assemblée a donc insisté auprès des institutions de la Communauté pour que les recommandations de la Conférence ne demeurent pas *flatus vocis* ⁽²⁾. Pour que cette prise de position obtienne le maximum d'effet, une délégation de la commission compétente a eu un entretien non pas avec le Conseil de Ministres de la C.E.C.A., mais avec les « représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil ». Elle a pu ainsi rendre ces derniers mieux à même de connaître les répercussions très fâcheuses que pouvait avoir dans l'opinion une attitude trop temporisatrice, quelles que fussent les justifications formelles qu'on pouvait donner à cette dernière. L'Assemblée a également souhaité certaines extensions des tâches de l'organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille créé à la suite de la Conférence, et exprimé le vœu qu'on s'inspire de cette formule pour traiter les questions de sécurité et d'hygiène du travail dans toutes les industries de la Communauté européenne.

⁽¹⁾ Le terme « recommandation » employé dans les actes officiels de la Conférence ne doit pas être interprété selon le sens que lui confère l'article 14 du traité de la C.E.C.A. Il s'agit simplement et juridiquement parlant de propositions qui ne peuvent être obligatoires pour les gouvernements des États membres, mais qui ont indubitablement une très grande importance morale et une valeur pratique inégalable.

⁽²⁾ Résolution relative à l'attitude des gouvernements à l'égard des propositions faites par la Conférence sur la sécurité dans les mines de houille. — Voir aussi rapport de M. Gailly (Doc. n° 31, 1959).

56. En matière nucléaire, l'Assemblée qui avait donné l'avis requis par le traité pour la définition des normes de base relatives à la protection contre les émanations radioactives, a continué à suivre avec la plus grande attention l'application des principes ainsi déterminés dans la législation des États membres, notamment dans le cadre de sa commission compétente. Elle a estimé qu'elle devait traiter, dans le cadre de la même commission, la question du « contrôle de sécurité ».

De façon générale, la commission de la Sécurité et de l'Hygiène s'est attachée, dans le vaste domaine qui lui est confié, à suivre l'application de cette harmonisation dans le progrès qui reste la règle d'or des Communautés européennes ⁽¹⁾. Les applications ne manquent pas en ce qui concerne la sécurité et l'hygiène du travail. Pour en donner un seul exemple concret, il apparaît indispensable de rechercher une nomenclature commune des maladies professionnelles reconnues.

Une expérience directe a également permis à un certain nombre de représentants de l'Assemblée Parlementaire Européenne de constater combien une action communautaire pourrait valoriser les efforts entrepris dans chaque pays membre. Une délégation, constituée par des membres de la commission de la Sécurité et de l'Hygiène du travail et par des membres de la commission de la Recherche scientifique et technique, a pu visiter dans les dernières semaines de l'année 1959 un certain nombre d'instituts de recherche spécialisés dans le domaine de la sécurité et de la médecine du travail, particulièrement dans l'industrie charbonnière. Bien que les rapports relatifs à cette mission n'aient pas encore été mis au point, on peut affirmer que la délégation a constaté la grande valeur des travaux poursuivis, mais qu'elle a rapporté la conviction que ces efforts trop séparés seraient beaucoup plus efficaces encore s'ils étaient conjugués dans une coordination de la recherche aussi souple que possible, mais permanente et organique.

CHAPITRE III

La Communauté, facteur de progrès politique

58. Si les problèmes que nous avons étudiés dans les deux chapitres précédents ne sont pas sans présenter d'importants aspects politiques, nous avons cru devoir réserver pour

⁽¹⁾ Voir rapport de M. Santero (Doc. n° 43, 1958).

— Rapport de M. Gailly (Doc. n° 31, 1959).

— Rapport de M. Bertrand (Doc. n° 49, 1959).

celui-ci divers sujets qui présentent plus directement ce caractère. En premier lieu nous rappelons encore que la Communauté européenne ne peut être fermée sur elle-même. Elle entend, par des liens organiques ou contractuels, établir ou renforcer une solidarité étroite avec les autres pays d'Europe et d'Afrique. L'Assemblée, pleinement consciente de ses responsabilités à cet égard, a beaucoup progressé dans l'examen des conditions à réaliser pour que se développe au mieux cette association avec les pays et territoires d'outre-mer dont le cadre en est déjà tracé par le traité instituant la C.E.E. Elle a continué aussi à se préoccuper beaucoup des projets d'association multilatérale européenne qui, en dépit de cheminements hérissés d'obstacles et de circonstances nouvelles, ne peuvent manquer tôt ou tard de déboucher sur des solutions satisfaisantes pour tous. Mais ces soucis risqueraient d'être vains si la Communauté n'était pas assez vivante et assez vigoureuse pour les faire suivre d'effets. Elle n'aurait pas de politique externe si elle ne veillait à perfectionner sa structure politique interne. On traitera donc dans ce même chapitre des problèmes institutionnels de la Communauté des Six, dans la mesure du moins où leur solution peut retenir l'attention des autres pays européens qui suivent avec intérêt sa croissance. Un point particulier appellera enfin quelque développement, car il apparaît chargé de signification politique : la création d'une Université européenne. On peut souligner tout de suite que, créée dans le cadre de la Communauté des Six, elle devrait pouvoir servir de point de départ pour des formules plus étendues et plus complètes.

**Association avec les pays
et territoires d'outre-mer**

59. La position juridique et formelle des pays et territoires d'outre-mer « entretenant avec les pays membres de la Communauté des relations particulières » est complexe. Le traité de la C.E.C.A. n'est applicable qu'aux territoires européens des pays membres. Le traité de l'Euratom vaut de plein droit pour les pays européens et les territoires non européens « soumis à leur juridiction ». Enfin, le traité instituant la Communauté Économique Européenne prévoit un régime spécial d'association qui doit permettre à ces pays et territoires de bénéficier des perspectives qu'ouvre l'établissement de la Communauté quant au développement de la prospérité et du bien-être. De façon plus générale, il s'agit d'établir ou de confirmer une solidarité étroite et confiante entre les États européens groupés dans la Communauté et les pays d'outre-mer. L'émotion manifestée par l'Assemblée Parlementaire Européenne lors de la catastrophe survenue dans la République de

Madagascar a montré qu'elle avait déjà un sentiment très vif de cette solidarité ⁽¹⁾.

Mais surtout, dès le début de son activité, l'Assemblée a attaché une extrême importance à toute l'action susceptible d'être menée en application des Traités de Rome dans le domaine de l'association avec les pays et territoires d'outre-mer.

60. En janvier 1959, les questions qui paraissent appeler l'examen le plus urgent étaient l'objet d'un débat dans lequel étaient notamment évoqués certaines difficultés d'application du droit d'établissement et l'élargissement des échanges dans ses incidences sur l'économie des pays d'outre-mer ⁽²⁾.

61. L'Assemblée, cependant, et spécialement sa commission compétente dans les problèmes de l'association avec les pays et territoires d'outre-mer constataient vite que leurs travaux seraient beaucoup plus efficaces si leur information s'appuyait sur des contacts directs avec les organes politiques, administratifs, syndicaux de ces pays, et si elles précisaient leur documentation grâce à des observations faites *in loco*. Une délégation spéciale chargée d'une mission d'étude et d'information dans les pays et territoires d'outre-mer a donc été constituée, groupant 13 membres de l'Assemblée. Du 17 juillet au 15 août 1959 cette délégation a pu faire un voyage extrêmement riche d'enseignements dans les pays et territoires associés suivants : État du Cameroun, République du Gabon, République du Congo, Congo Belge, Ruanda-Urundi, République Centrafricaine, République du Tchad. Les renseignements rapportés et les observations faites par la délégation se sont révélés extrêmement fructueux. La discussion des trois rapports qui les ont condensés, au cours de la session de novembre de l'Assemblée Parlementaire Européenne, a été l'occasion de débats très larges et très utiles sur l'ensemble des problèmes posés par l'association avec les pays d'outre-mer ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dans une résolution votée en avril 1959, l'Assemblée insistait auprès des institutions qualifiées pour que toutes les ressources dont pouvait disposer la Communauté fussent employées en faveur des victimes de la catastrophe.

⁽²⁾ Résolution sur les problèmes concernant l'association des pays et territoires d'outre-mer, janvier 1959. — Voir également le rapport de M. Carboni (Doc. n° 65, 1958).

⁽³⁾ Rapport sur les problèmes juridiques et politiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer ainsi que sur les problèmes de l'information, par M. Jean Duvieusart (Doc. n° 67, 1959). — Rapport sur les questions économiques posées par l'association des pays et territoires d'outre-mer au marché commun, par M. A. Peyrefitte (Doc. n° 69, 1959). — Rapport sur les questions sociales des pays africains associés à la Communauté Économique Européenne, par M. G. M. Nederhorst (Doc. n° 70, 1959).

Cette dernière formule peut paraître un peu lourde, mais elle n'est pas cependant sans signification : les rapporteurs de la délégation ont justement fait remarquer qu'il ne leur appartenait pas d'étudier ni d'apprécier l'ensemble des problèmes politiques, économiques ou sociaux que fait apparaître l'évolution propre de ces pays ou celle des relations particulières qu'ils entretiennent avec des pays européens. Les problèmes ne devaient être saisis que dans leurs aspects relatifs à l'association avec la Communauté européenne. La distinction est sans doute parfois délicate. De toute façon, l'angle de vision de la délégation demeurait, même dans ces limites, extrêmement ouvert.

62. L'examen des problèmes posés par l'association des pays et territoires d'outre-mer, à la suite du voyage de la délégation, s'est fait à l'Assemblée d'une façon d'autant plus ample et intéressante que les débats qui lui ont été consacrés sont rentrés pour une part dans le cadre du colloque organisé avec les Conseils de Ministres des trois Communautés les 24 et 25 novembre. C'est dire que, sans perdre de vue les problèmes précis sur lesquels on venait de lui faire rapport, l'Assemblée trouvait l'occasion d'exprimer des préoccupations plus générales encore. Elle put d'ailleurs se réjouir de rencontrer en cela les conceptions du Conseil des Ministres de la Communauté Économique Européenne, dont le Président en exercice voulait bien affirmer que les rapports avec les pays d'outre-mer associés à la Communauté seraient traités par son institution d'une manière qui ne serait pas seulement conforme à la lettre du traité, mais plus encore à son esprit.

63. L'Assemblée a voulu d'abord préciser les conditions politiques et juridiques de l'association. D'un point de vue formel elle concluait que l'association, telle qu'elle résulte de la quatrième partie du Traité de Rome, articles 131 à 136, présente un caractère définitif en ce qui concerne les États membres. La durée limitée de la première convention d'application, prévue seulement pour cinq ans, ne porte nullement atteinte à ce caractère. Compte tenu de l'évolution extrêmement rapide qu'on observe dans toute l'Afrique, il était sage de ne pas figer prématurément les modalités d'application. Ce qui est important c'est de les réexaminer à la lumière des expériences réalisées. Ainsi pourra-t-on améliorer la prochaine convention d'application et associer à sa préparation les représentants qualifiés des pays d'outre-mer (1).

(1). Voir résolution relative aux problèmes posés par l'association des pays et territoires d'outre-mer, votée le 27 novembre 1959.

Les conclusions dégagées par la délégation à la suite de sa mission l'ont confirmé en effet dans la certitude que cette association entre pays européens et pays africains s'imposait dans l'évolution du monde moderne. Il est clair que celui-ci s'achemine vers l'unité, non pas sans doute dans l'optique simpliste de la centralisation dans un État mondial, mais dans la « constitution d'éléments organiques d'un gabarit politique et économique à la mesure des possibilités techniques actuelles (1). Or, un fait a paru évident, c'est que les États africains, dans leur situation démographique et leur développement économique, ne répondent pas à ce gabarit. Ils en sont même généralement infiniment plus éloignés que les pays européens qui, comme les nôtres, s'emploient à grouper leurs forces. Pour les Africains aussi paraissent s'imposer des formules d'association qui ne sauraient contrarier leur légitime volonté d'autonomie ou d'indépendance. Bien au contraire, car « l'indépendance ne signifie pas l'isolement et l'association est l'antithèse de la subordination » (1).

64. On peut s'imaginer que la première voie qui s'ouvre aux pays africains soit de renforcer la solidarité entre eux, voire de réaliser certaines unifications ou fusions. Même si dirigeants et populations d'Afrique noire s'engagent rapidement dans cette voie — ce que nous ne saurions trop encourager — ils ne peuvent y trouver la solution complète des problèmes de promotion économique et sociale qui sont les leurs. On a fait allusion déjà à l'insuffisance de dimensions économiques et démographiques de la plupart des pays africains : leur rassemblement même en des aires géographiques fort étendues ne leur permettrait guère d'atteindre celles que paraissent appeler les standards d'efficacité du monde moderne. Force sera donc pour les Africains de se tourner un jour ou l'autre vers les pôles d'attraction les plus puissants de la planète. L'Europe est en mesure de leur fournir un tel pôle d'attraction qu'indiquent d'ailleurs tout naturellement la géographie, l'histoire et l'économie. On n'interprète pas, on constate seulement quand on affirme qu'il y a eu depuis fort longtemps entre les deux continents une solidarité historique, culturelle et économique. Celle-ci crée indiscutablement « une prédisposition psychologique à la communauté des destins entre les Européens et les Africains qui grandira par la suppression totale, actuellement en voie de réalisation, de toute discrimination (2).

65. On a fréquemment insisté, au cours des débats, sur le caractère très égalitaire

(1). Rapport de M. Duvieusart, p. 4.

(2). Rapport de M. Duvieusart p. 7.

que peut et doit présenter cette association. Certains dirigeants africains ont paru regretter qu'elle soit née de la volonté unilatérale des États membres de la Communauté européenne, incontestablement habilités d'ailleurs à y engager les États ou territoires d'outre-mer qui entretenaient avec eux des relations particulières. Aucun rôle institutionnel n'était d'autre part dévolu aux États associés. « Cette position unilatérale n'est pas compatible avec l'évolution des rapports qui se produisent entre les États membres et les États associés. L'association doit s'adapter au caractère de partenaire que prennent les associés »⁽¹⁾. L'Afrique, en effet, est en pleine évolution politique et déjà fort différente de ce qu'elle était au moment de la rédaction des Traités de Rome. Les liens juridiques et institutionnels entre pays africains et européens se sont transformés ou même quelquefois ont disparu. Il importe de tenir compte de toutes ces transformations dans l'association permanente euro-africaine.

Des problèmes concrets se poseront d'ailleurs prochainement. Trois pays au moins, parmi ceux auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité de Rome, atteindront à l'indépendance en 1960. Rien ne saurait les obliger à rester dans le cadre de l'association avec la Communauté Économique Européenne, mais celle-ci fera certainement tout qui sera en son pouvoir pour que ces pays comprennent l'intérêt du maintien d'un lien d'association confirmé dans une totale liberté par les partenaires.

66. On ne saurait assez dire à ce propos combien paraît insuffisante encore l'information des populations et même des dirigeants africains sur la nature, le fonctionnement, les objectifs de la Communauté européenne, et plus généralement sur tous les efforts réalisés, sur les succès obtenus dans la construction européenne. La délégation, partie surtout pour se renseigner, a estimé que sa mission se justifiait au moins autant par les renseignements qu'elle a fournis aux Africains. Il y a sur ce plan à organiser une œuvre d'information dans les pays d'Afrique sur les réalités et possibilités européennes qui sera d'autant plus fructueuse qu'elle sera précise et plus loyale.

67. Mais la solidarité que l'on veut maintenir et consolider entre l'Europe et l'Afrique doit dès maintenant se manifester par des actions ayant une portée pratique. Pour ces raisons, l'Assemblée a voulu, par sa résolution du 27 septembre 1959, donner quelques directives générales susceptibles d'inspirer en ce sens les décisions de l'exécutif. L'Assemblée

a pu se baser pour cela sur les conclusions des rapports présentés par la délégation chargée de l'étude des problèmes économiques et sociaux. En matière économique, on a pu recueillir des renseignements de grande valeur concernant les produits exportés et exportables des pays et territoires visités en direction des États membres avec lesquels ces pays n'avaient pas de relations particulières. Ont été tout particulièrement examinés les problèmes des prix et des qualités ainsi que les perspectives d'une politique agricole africaine qui pouvait se rattacher à la politique agricole de la Communauté européenne⁽¹⁾. Dans sa résolution, l'Assemblée a particulièrement insisté sur le développement des échanges avec les pays et territoires d'outre-mer. Elle a rappelé l'importance que présente pour ceux-ci une stabilité de débouchés et de prix : la responsabilité des pays européens est considérable à cet égard. Les pays membres de la Communauté Économique Européenne reçoivent à eux seuls les trois quarts environ des exportations totales des pays d'outre-mer qui leur sont associés.

L'Assemblée a donc justement insisté sur la nécessité de ne pas détruire la préférence tarifaire qui doit jouer en faveur des pays d'outre-mer associés dans le cadre de la Communauté, quel que soit le désir de cette dernière de libéraliser ses échanges avec les pays tiers. Elle a mis aussi en garde les gouvernements contre les substitutions de taxes intérieures à certaines réductions de droits, ces mesures annulant pratiquement pour certains pays d'outre-mer les avantages à attendre de l'abaissement des droits de douane⁽²⁾.

68. La formation du capital dans les pays d'outre-mer est peu développée. Pendant assez longtemps encore, ils ne pourront compter que sur les seuls bénéfices de leur commerce pour améliorer leur équipement économique. Ils ont des besoins énormes en capitaux que les pays membres auxquels ils sont liés se sont déjà employés pour une part à satisfaire. La Communauté apporte maintenant une contribution complémentaire grâce au Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer. L'Assemblée a considéré que l'effort déjà prévu pour cinq ans devrait être poursuivi ultérieurement et même accru, mais elle a heureusement souligné l'opportunité d'encourager les capitaux privés à s'investir dans les pays et territoires associés. A cet égard se pose la délicate question des garanties sans lesquelles les prêteurs risquent d'être peu nombreux. Diverses formules ont déjà été suggérées. Les meilleures devraient sans doute

(1.) Voir rapport de M. Peyrefitte.

(2.) Ce problème a déjà été évoqué dans le chapitre I du point de vue des consommateurs.

(1). Rapport de M. Duvieusart,

être trouvées dans des mécanismes qui associeraient solidairement pays européens et pays africains, qu'ils soient bailleurs ou emprunteurs.

69. La délégation a apporté à l'Assemblée des réflexions particulièrement précieuses sur les transitions à ménager et le choix des changements de structure à favoriser pour éviter des ruptures d'équilibre extrêmement dangereuses du point de vue social et humain. On ne passe pas *sic et simpliciter* de l'économie de subsistance à la super-industrialisation. La création de complexes industriels à haute productivité et l'attraction des autochtones vers des villes de type européen risquent dans bien des cas d'engendrer beaucoup de déceptions et d'amertume. Il faut rechercher une promotion de la masse africaine autant que possible dans son cadre propre, élever son niveau de vie, en premier lieu par un développement des ressources agricoles et la création d'industries manufacturières employant une main-d'œuvre nombreuse et produisant d'abord pour la consommation locale.

Ces considérations n'excluent nullement la possibilité de monter ou de maintenir dès maintenant en Afrique certaines industries transformant les matières premières de l'endroit, avec un excellent rendement, en produits aptes à affronter la concurrence internationale. La délégation a pu elle-même en connaître des exemples économiquement très sains. C'est surtout la concentration excessive de population dans les centres urbains qui paraît devoir être évitée. Elle donne lieu à un chômage que l'Assemblée veut voir combattu par un soutien approprié des institutions communautaires. C'est d'ailleurs sur ces problèmes de main-d'œuvre que l'Assemblée attire l'attention dans les conclusions d'ordre social de sa résolution finale. Elle souligne la nécessité de la formation professionnelle tant des cadres que des travailleurs qualifiés. Elle considère que des progrès sérieux dans ce domaine hâteront la réalisation du principe encore trop théorique : « à travail égal, salaire égal ». Elle insiste enfin sur le rôle important que doivent jouer dans le développement social et économique des pays africains les organisations des travailleurs et les organisations professionnelles libres et indépendantes ⁽¹⁾.

Ces prévisions et ces directives s'insèrent naturellement dans un large aperçu des réalités humaines et sociales de l'Afrique; dans ce domaine, la mission a apporté une contribution précieuse. « Il est très important pour la Communauté européenne de pouvoir se faire

une idée de l'état des besoins sociaux et culturels qui prévaut dans les pays associés, non européens » ⁽¹⁾.

Les relations des Six avec les pays tiers et les projets d'Association Économique Européenne

70. Le problème des rapports avec les pays tiers européens a considérablement évolué depuis un an. On avait dans divers milieux attribué à la date du 1^{er} janvier 1959 un caractère quelque peu dramatique en redoutant qu'elle ne marquât le début d'un bouleversement des échanges intra-européens, le commencement aussi de la division de l'Europe en groupes opposés sinon hostiles. L'échéance est passée sans avoir justifié ces appréhensions. Est-ce à cause des mesures libérales — rappelées dans le premier chapitre de ce rapport — décidées par les Ministres des Six en décembre 1958? Est-ce parce que les premières mesures de démantèlement douanier ne pouvaient de toute façon avoir qu'une incidence très limitée? Est-ce encore parce que de nombreux industriels des pays tiers, loin de s'enfermer dans des positions défensives, ont préféré, avec un dynamisme aussi estimable que légitime, commencer à pénétrer dans le marché commun et à y préparer la conquête de débouchés nouveaux? Toujours est-il que les échanges traditionnels entre pays membres de la Communauté et pays voisins n'ont pas été compromis. On a même signalé qu'ils tendaient dans de nombreux cas à croître. On n'a pas observé non plus que les relations de bon voisinage et la volonté de coopération de l'ensemble des pays européens aient été spécialement affectées par l'exécution à la date prévue des premières mesures pratiques d'application des Traités de Rome, non plus que par l'impossibilité de trouver avant le 1^{er} janvier 1959 une solution définitive et complète au problème longtemps baptisé « zone de libre-échange ».

71. Il n'est pas dans les intentions du rapporteur d'en exposer à nouveau l'historique et les données générales. A peu près tout a été dit et écrit sur ce sujet. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a été elle-même saisie, il y a quelques mois encore, de remarquables rapports qui en résumaient excellemment les principaux aspects. De son côté, l'Assemblée Parlementaire Européenne a continué à y porter le plus vigilant intérêt. Ses commissions compétentes ont maintenu un contact étroit et fréquent avec les membres de l'exécutif chargés, en ce qui concerne la Communauté, de préparer les études et les négociations. Deux importants débats publics

⁽¹⁾ Résolution du 27 novembre 1959 déjà citée.

⁽¹⁾ Voir rapport de M. Nederhorst, paragraphe 5.

ont permis à de nombreux Représentants d'exprimer leurs préoccupations. On ne saurait s'étonner qu'ils n'aient pas donné lieu à des prises de position officielles de l'Assemblée elle-même autres que l'expression de la confiance au Président de l'exécutif de la C.E.E. à la suite de ses déclarations de janvier 1959. L'Assemblée Parlementaire Européenne avait déjà très clairement exprimé quelques mois auparavant ses vœux et ses soucis. Dans sa Résolution du 27 juin 1958, elle approuvait le principe d'un « accord d'Association Économique Européenne » et souhaitait l'heureux résultat des négociations alors en cours. Elle tenait à affirmer en même temps la nécessité de préserver entièrement la réalité des traités instituant les trois Communautés européennes et elle précisait qu'il ne pouvait être question de voir un jour les Communautés noyées dans un ensemble qui leur ferait perdre, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer associés, les bénéfices de l'intégration économique et politique entreprise. Il paraît bien que l'Assemblée a toujours considéré ces directives comme valables et le plus récent rapport présenté par sa commission de la Politique commerciale et de la coopération économique avec les pays tiers se réfère encore à cette résolution (1).

72. Mais si les objectifs de départ restent les mêmes, trouvant d'ailleurs leur fondement dans l'esprit et la lettre du Traité de Rome, les modalités de réalisation d'une Association Économique Européenne restent difficiles à définir, et les faits nouveaux intervenus comme les expériences acquises en ont encore sensiblement transformé les conditions.

En premier lieu, les positions respectives des pays européens ne sont plus tout à fait les mêmes : sept d'entre eux, n'appartenant pas à la Communauté des Six, ont formé une Association européenne de libre-échange (*European Free Trade Association*). La commission de la Politique commerciale de l'Assemblée Parlementaire Européenne a considéré que la Convention de Stockholm pouvait augmenter les chances de réalisation d'une Association Économique Européenne. Entre deux zones créées toutes deux grâce à des concessions consenties entre pays membres, l'accord doit être relativement plus aisé et les problèmes à résoudre mieux délimités. Il s'agit quand même de deux systèmes très différents, l'un essentiellement commercial et l'autre tendant à cette intégration économique complète dont quelques traits ont été à nouveau esquissés dans le présent rapport. Il y aura donc nécessairement quelques difficultés à les rapprocher,

(1) Rapport de M. Blaisse sur les problèmes relatifs à une Association Économique Européenne, septembre 1959 (Doc. n° 50, 1959).

mais n'est-il pas vraisemblable que la consolidation de l'association des Sept les amènera à rechercher entre eux une coopération plus poussée en matière de politique économique générale et de politique commerciale? L'Accord de Stockholm a été réalisé pour ouvrir quelques voies en ce sens, et ces voies sont sans aucun doute destinées à être élargies par les deux groupes.

Il est évident cependant que, s'il importe de jeter un pont entre les Sept et les Six, un accord entre ces deux groupes ne peut résoudre totalement le problème des échanges intra-européens. L'opportunité autant que l'équité obligent à tenir compte d'un certain nombre de pays européens, généralement parvenus à un moindre degré de développement économique que les pays des deux grands groupements, mais qu'il ne peut être question de laisser à l'écart.

73. Sans doute la situation à cet égard va-t-elle se trouver ainsi quelque peu modifiée, si se confirment les projets d'association de la Grèce et de la Turquie à la C.E.E. L'Assemblée Parlementaire Européenne n'a évidemment pas eu à prendre position sur ces projets qui ne sont encore qu'au stade initial des négociations. Elle n'a pas manqué cependant d'examiner le cadre général dans lequel peuvent s'inscrire les associations que prévoit explicitement l'article 238 des Traités de Rome (1). De toute façon, c'est bien l'ensemble des pays européens qui participent à l'O.E.C.E. qu'il convient d'associer le plus possible aux perspectives d'élargissement des échanges.

Faut-il en conclure que l'O.E.C.E. soit le cadre dans lequel on doit utilement reprendre l'ensemble des négociations? Cette possibilité n'a pas été recommandée par la commission de la Politique commerciale et il s'est trouvé peu de voix dans l'Assemblée pour la préconiser. Ceci ne met nullement en cause les immenses mérites de l'institution dans le cadre de laquelle se sont déroulées les premières négociations. Mais il faut bien reconnaître que celles-ci — en dépit des efforts techniques et politiques consentis — se sont finalement soldées par un échec. Peut-être parce que des négociations à dix-sept étaient *a priori* trop difficiles. On vient de souligner que la concentration des pourparlers entre les Six et les Sept constituerait sans doute un élément plus favorable, à condition de ne point négliger les intérêts des pays étrangers à ces deux

(1) Rapport de M. Le Hodey au nom de la commission des Affaires politiques, sur l'association de la Tunisie, du Maroc et des autres pays visés par les déclarations d'intention de la C.E.E. ainsi que sur les conversations en cours avec la Grèce et la Turquie, novembre 1959 (Doc. n° 68, 1959).

groupes. Cette dernière condition tend d'ailleurs à prendre maintenant un caractère plus vaste et plus complexe, puisqu'on reconnaît qu'il est nécessaire d'associer à un règlement d'ensemble les grandes puissances d'Outre-Atlantique auxquelles nous unissons tant de liens. Il reste enfin à répondre aux clauses du G.A.T.T.

74. Mais c'est sans doute surtout la nature même des méthodes suivies qui a nui à l'aboutissement des précédentes négociations. On est probablement parti de schémas et de conceptions trop théoriques, alors qu'il s'agissait d'abord de régler des problèmes pratiques. Les dernières propositions de l'exécutif de la C.E.E. au Comité spécial chargé, dans la Communauté, de l'examen des problèmes concernant une Association Économique Européenne soulignent maintenant le pragmatisme qui doit permettre d'atteindre progressivement des solutions satisfaisantes pour tous, puisqu'il s'est révélé impossible d'obtenir *a priori* un accord complet et définitif entre tous les partenaires européens. Il ne paraît même pas y avoir totale identité de vues au sein de chacun des groupements économiques déjà constitués sur les conditions éventuelles d'un tel accord. L'exécutif communautaire propose donc qu'on s'achemine déjà vers des mesures partielles, échelonnées, mais de caractère très concret. Certains contacts pris cette année entre pays membres de la Communauté et pays tiers fournissent des indications encourageantes pour une action efficace en ce sens.

75. Qu'il soit permis ici au rapporteur de revenir à un sujet qu'il a déjà mentionné dans l'introduction et qui est celui du caractère ouvert de nos Communautés et de leur potentiel unificateur. En ce qui concerne en particulier la Communauté Économique Européenne, il est non seulement opportun mais juste de rappeler qu'elle a été envisagée et réalisée sur la base d'un grand acte de foi dans la liberté et aux fins d'abolir les différents nationalismes économiques qui ont constitué un des aspects de cet égoïsme nationaliste qui est à l'origine des principales infortunes de l'Europe au cours des années passées.

Si les économies fermées et agressives des différents États européens avaient continué à se développer, elles auraient fatalement conduit à ce protectionnisme hermétique qui est le berceau du collectivisme en ce sens qu'il supprime progressivement la seule défense valable que constitue la libre initiative. Il ne fait pas de doute que grâce à la création de la Communauté Économique Européenne, on a interrompu avec courage et clairvoyance la course vers cet abîme et que l'on a repris

sur une base plus large la mise en œuvre des moyens qui ont permis d'accroître d'une manière prodigieuse le bien-être du monde moderne.

76. Mais si maintenant, après avoir accompli cette œuvre éminemment libératrice, la Communauté économique devait se replier sur elle-même en s'organisant en forteresse fermée et privilégiée, elle rétablirait sur une base plus large ces mêmes phénomènes qu'elle avait été appelée à combattre et à dénoncer. Du point de vue de la liberté, il n'y a aucune différence entre une petite prison et une grande prison. On substituerait alors aux différents féodalismes économiques un nouveau féodalisme, et l'on verrait s'accroître les désordres passés et s'aggraver les maux anciens.

La création de la Communauté économique ne se justifie qu'à condition qu'elle soit capable d'engendrer ce dynamisme qui permettra d'accroître toujours plus la nécessité de formes de collaboration très étroites entre la zone unifiée et les autres zones économiques de l'Europe.

77. Du reste, la seule, la véritable, la cohérente idée qui a inspiré les auteurs de la Communauté Économique Européenne est l'idée d'une Europe nouvelle, multipliant et valorisant toutes les énergies économiques manifestes ou latentes, renouvelant les méthodes du travail humain et encourageant la plus large solidarité. L'idée d'une Communauté, comme but en soi, repliée sur une position défensive dans l'enceinte de ses hautes murailles, n'est que l'idée d'une vieille Europe qui conjugue toutes ses forces pour différer tant soit peu le moment inexorable de son déclin.

La petite Europe d'aujourd'hui n'est que le noyau de la grande Europe de demain et ces deux Europes, la présente et la future, sont liées par un même destin. « *Simul stabunt, simul decident.* »

Aussi ne pouvons-nous manquer d'encourager vivement les organes compétents de la Communauté qui s'attachent actuellement à trouver des solutions permettant de concilier les exigences de la Communauté avec les intérêts du reste de l'Europe et du monde.

Cette recherche prouve déjà par elle-même que la Communauté n'entend pas faire une politique discriminatoire, que ses portes sont grandes ouvertes, qu'elle est et entend rester une communauté libérale au sens précis du mot.

78. On ne saurait cependant se contenter longtemps de mesures empiriques et provisoires.

C'est un dispositif plus vaste et permanent qu'il faut parvenir à mettre au point pour confirmer ce caractère libéral de la Communauté auquel l'Assemblée Parlementaire Européenne n'est pas moins attachée que les représentants des pays voisins ne sont désireux de le voir manifesté. Les institutions communautaires paraissent devoir faire prochainement un nouveau pas dans cette voie comportant des propositions très ouvertes s'adressant à toutes les nations libres. L'Assemblée a montré qu'elle était favorable à toute initiative de ce genre, mais elle ne renonce pas pour autant à la réalisation d'une Association Économique Européenne. Pas plus qu'elle n'accepterait de voir dissoudre nos Communautés dans une libéralisation vague de l'ensemble des échanges européens, elle ne veut voir oublier le nécessaire renforcement de l'unité et de la solidarité européenne dans une libéralisation de caractère mondial. Entre tous ces soucis, l'articulation est parfois délicate, et il reste beaucoup à faire pour clarifier tout à fait les problèmes. La réunion jointe de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée Parlementaire Européenne doit permettre d'enregistrer à cet égard de nouveaux progrès.

L'Université européenne

79. L'Europe unie est une construction de nature politique, mais elle est en même temps le gage de la continuité et du développement de la vie spirituelle européenne dont la culture est l'expression. La culture est une fin et non un moyen, et l'unité de l'Europe doit donc favoriser la culture et non pas s'en servir. Si l'on voulait se servir de la culture, elle ne serait plus fin, mais moyen, et nous ne pourrions plus nous distinguer de ceux qui combattent l'unité de l'Europe. Le poète Elliot a raison lorsqu'il affirme que la réalisation de l'unité européenne est du domaine des *choses qui se construisent*, tandis que la culture est du domaine des *choses qui croissent* et qu'il n'est donc pas plus possible de construire la culture qu'il n'est possible de construire un arbre.

Si nous nous proposons de construire la culture européenne comme nous nous proposons de construire l'unité européenne, nous réduirions la culture à l'état de simple propagande et lui porterions un coup mortel.

Même au nom de l'unité européenne, il n'est pas permis de sacrifier l'indépendance de la culture. Elle doit demeurer hors de toute atteinte dans sa haute sphère créatrice.

80. Ce principe posé, ne manquons pas d'ajouter immédiatement qu'il nous est possible

et licite de prévoir une action commune en vue de faire tomber les barrières artificiellement dressées par la politique entre les différentes cultures européennes et de donner davantage de poids aux valeurs qui nous sont communes. Le monde de la culture subit, en effet, les conséquences d'une politique d'isolement qui ne correspond plus aux impératifs de notre époque. Il faut remédier à cet état de fait en restituant à la culture l'intégralité de son indépendance.

Ce que l'on a appelé par exemple « l'enseignement unilatéral » de certaines disciplines, non seulement sollicite les vanités et les égoïsmes nationaux et renforce les barrières culturelles européennes, mais encore s'oppose à la réalité des faits et représente une offense à l'esprit même de la culture.

Il est difficile de ne pas reconnaître que tous les grands mouvements d'art, de pensée, d'idéal religieux, moral ou politique qui se sont manifestés en Europe sont avant tout *européens*, et qu'à tout prendre il n'est pas possible non plus de concevoir une histoire nationale particulière entièrement détachée de l'histoire des autres pays. L'idée même de la nation, qui en son temps a supplanté l'idée d'une civilisation européenne unitaire, ne constitue qu'un moment de l'histoire de l'Europe. Et ajoutons que les nations européennes, dans les moments où elles ont été vraiment originales et fécondes, ont été universellement européennes.

La vie de l'esprit est une synthèse perpétuelle qui accueille et transforme les sujets les plus divers. Cela s'applique également aux nations qui, si elles veulent se confiner dans leur solitude culturelle, sont vouées à tomber dans toute les aberrations dues à leur système unilatéral et sont condamnées à la stérilité.

81. Il est de notre devoir de prévoir les instruments qui permettront de forger une conscience européenne et de favoriser son développement. Et c'est avant tout aux jeunes que nous devons nous adresser et cela non pas parce qu'ils constituent une classe privilégiée, mais parce qu'ils ont un élan vers l'avenir que notre génération ne peut avoir, car ils vivent dans un monde différent de celui dans lequel nous avons grandi et parce qu'ils ont toute une vie devant eux pour concrétiser leurs idéaux.

Voilà pourquoi il serait opportun de procéder à une harmonisation générale des politiques appliquées par les différents pays européens en matière d'enseignement, afin de mettre nos écoles à même de concourir à la formation d'une conscience européenne réelle.

Ce n'est certes pas un universitaire — comme l'est votre rapporteur qui a consacré une si grande partie de sa vie à l'enseignement — qui osera demander à cet enseignement plus qu'il n'est en mesure de donner. Mais compte tenu de ce qui peut être fait en Europe en faveur de l'enseignement, nous devons procéder aux innovations de nature à lui conférer un caractère « européen ».

Le projet, dont s'occupent certains érudits, de rédiger les manuels d'histoire utilisés dans l'enseignement secondaire européen en considérant les événements d'un point de vue unitaire et objectif et en se dépouillant de toute passion de parti, pourrait par exemple être perfectionné et étendu à toutes les disciplines qui, de par leurs caractéristiques particulières, se prêtent à des interprétations partiales.

82. Bien entendu, il ne peut s'agir ici d'uniformiser ou de standardiser la culture, comme l'histoire récente nous en a offert et continue de nous en offrir des exemples humiliants. Quand nous demandons à l'enseignement d'offrir une vue unitaire de la culture européenne, nous pensons à l'effort tonifiant que ce nouvel enseignement aurait tant sur l'esprit européen que sur l'esprit national. L'esprit de la nation ne peut pas ne pas se trouver renforcé en même temps que l'esprit européen. Je n'ai nul besoin, me semble-t-il, de rappeler que toutes les fois que l'on a exalté l'esprit national au détriment de l'esprit européen, ce fut toujours le premier qui en subit les plus fâcheuses conséquences. Sur le plan éducatif, le même rapport existe entre les différentes nations et l'Europe qu'entre les familles et la nation. L'école nous aide à sortir du cercle familial et à prendre place dans le cadre plus vaste de la nation, en ayant conscience de nos responsabilités et de nos actes. De même, l'école doit nous aider à sortir de l'isolement national et à nous faire entrer dans une société plus vaste et plus solidaire qui ne veut pas étouffer les caractéristiques nationales mais, au contraire, les aider à se développer en tant que manifestations et conditions nécessaires au progrès commun.

Dans cette phase, ce qui doit être inexorablement éliminé, c'est tout ce qui découle de l'artifice et de la superstition. Ainsi libérée de tous les éléments qui l'ont peu à peu encombrée au cours de l'histoire, l'idée de nation sera rendue à sa pureté primitive.

83. D'aucuns pourraient objecter qu'une école qui formerait aux sentiments européens ne serait plus une école patriotique au sens traditionnel. Cela, je dois l'avouer, ne serait pas un mal mais plutôt un bien, car cette nou-

velle méthode favoriserait l'éclosion d'un patriotisme plus suggestif débordant le cadre étroit des frontières nationales pour englober tout le continent européen. La Suisse nous donne l'exemple de ce type de patriotisme. Le citoyen cantonal aime sa terre natale dans la même mesure dans laquelle il aime la plus grande patrie que constitue pour lui la Confédération. Pourquoi ne pourrions-nous apprendre, par exemple, au citoyen allemand et français à aimer du même amour la nation qui l'a vu naître et l'Europe tout entière?

Par ailleurs, de nos jours les écoles européennes ont à résoudre certains problèmes communs auxquels il est difficile d'apporter une solution sur un plan strictement national. Par exemple, l'orientation de l'enseignement professionnel est tout particulièrement déterminée par les besoins du marché commun et il faut donc, tout au moins dans ce secteur particulier, faire concorder les politiques scolaires afin de satisfaire aux demandes du marché commun. Il faut ensuite organiser la recherche scientifique sur un plan européen; c'est là une tâche qu'on ne peut différer si nous voulons participer nous aussi à la compétition — pour l'instant limitée, semble-t-il à deux seuls protagonistes — en vue d'accéder au premier rang dans les différents domaines de l'œuvre humaine.

Le souhait de créer une Université européenne qui a été formulé à la Conférence de Messine témoigne de ce souci de donner toute la vigueur possible aux facteurs culturels et éducatifs afin d'assurer la continuation et de hâter le processus politique d'unification. La création d'une Université européenne fait l'objet d'un article des Traités de Rome.

84. Le problème de l'Université européenne a occupé une place importante dans les travaux de l'Assemblée Parlementaire Européenne. Il ne s'agissait pourtant encore que de questions de principe, mais leur caractère politique, leur lien avec les conceptions qui s'affrontent quant au développement des Communautés, l'intérêt très vif que l'Assemblée y a porté justifient qu'on s'y arrête quelques instants.

D'un point de vue formel, le principe de la création d'une Université européenne repose sur l'article 9 du traité instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique. Dans cet article, qui fait partie des dispositions concernant le développement de la recherche, on prévoit d'abord la création d'écoles pour la formation de spécialistes dans divers domaines techniques touchant à la science et à l'industrie nucléaires. Un second paragraphe prévoit la création d'une « institu-

tion de niveau universitaire » dont les modalités de fonctionnement seront fixées par le Conseil sur proposition de la Commission.

Dès le 20 mai 1958, le Conseil de Ministres de la Communauté confirmait son intention de fonder « une Université européenne, à titre d'institution autonome et permanente... ».

85. Un premier point devait être longuement débattu par la commission de la Recherche scientifique et technique de l'Assemblée, puis par celle-ci en réunion plénière. Quelle interprétation devait être donnée de l'article 9 du traité de l'Euratom? Certains Représentants ont estimé que le second paragraphe ne pouvait être qu'un développement du premier et visait donc, après la création d'écoles techniques, celle d'une institution de haut niveau mais strictement consacrée à l'enseignement des sciences nucléaires. Une large majorité s'est dégagée pour rejeter cette interprétation restrictive et considérer que la création d'une institution universitaire répondait à un objectif culturel extrêmement large et devait donc prévoir l'enseignement des disciplines les plus variées. On tenta de justifier l'interprétation étroite par l'exégèse de travaux préparatoires aux Traités de Rome, d'autant plus difficiles à évoquer qu'ils n'ont pas été publiés. Il fut aisé de témoigner que les négociateurs n'avaient nullement cherché à minimiser la portée du projet d'Université européenne présenté à la Conférence de Messine.

La conception la plus large était d'ailleurs celle que la déclaration du Conseil de Ministres avait incontestablement avalisée. Il est peu probable que le Conseil eut été, fut-ce une fois, plus audacieux et moins respectueux des textes que l'Assemblée. Personne d'autre part ne peut mettre en doute qu'il n'ait été qualifié pour trancher la question si vraiment elle se posait. Qu'importaient au surplus les controverses juridiques alors que, sur le fond, un accord unanime se faisait dans l'Assemblée et que personne ne mettait en doute l'intérêt que présenterait la création d'une Université européenne? Ce point de départ étant admis, il a paru aussi à la grande majorité des Représentants que, même si l'on partait de textes pour d'aucuns ambigus, le rôle de l'Assemblée n'était certainement pas d'en chercher à tout prix les limites étroites. Elle devait faire prévaloir au contraire les orientations les plus générales par lesquelles on pouvait contribuer dans ce domaine à cette union politique européenne qui reste, à travers et par dessus tous les textes, son premier et constant devoir politique.

86. Les raisons fondamentales qui militent pour la création d'une Université européenne

n'ont pas manqué en effet d'être illustrées par les promoteurs de réalisations immédiates comme par les défenseurs de thèses plus temporisatrices.

On a justement rappelé, *in primis*, que la Communauté européenne ne devait point présenter un caractère purement technique et commercial. Elle est avant tout une communauté de peuples et d'hommes appelés à unir leurs destins. Il importe donc de faciliter entre eux les contacts les plus étroits sur le plan de l'esprit et de la culture. On ne saurait même s'en tenir là, car il ne s'agit pas seulement de coordonner des manifestations de vie intellectuelle qui trouveraient toujours leurs sources essentielles dans un cadre national ou régional. Il faut plus encore favoriser la naissance et la diffusion d'une véritable conscience européenne. A vrai dire, c'est plus une renaissance ou une croissance qu'une véritable naissance, car on a justement rappelé qu'une sorte de communauté de la culture a réellement existé dans nos pays en diverses époques et que la tradition n'en est jamais morte. Il est même certain qu'on trouve là une des bases et des justifications les plus profondes des efforts que nous faisons pour resserrer les liens des nations européennes. Il ne s'agit pas seulement de grouper des forces techniques, administratives, matérielles en des ensembles qui soient à l'échelle du monde moderne. Il s'agit aussi de maintenir, de restaurer et de faire fructifier un patrimoine spirituel commun.

87. Tous les hommes cultivés vivant et travaillant dans notre Europe sont appelés à collaborer à la formation et à la diffusion de ce patrimoine commun qui conditionne la puissance créatrice de chaque peuple européen. A la jeunesse européenne qui attend et, pleine de bonne volonté, demande à travailler et à créer, nous devons offrir cette certitude : pouvoir finalement étudier, s'adonner à la recherche, produire, pour la première fois après un millénaire, dans un vaste territoire, riche de possibilités, c'est-à-dire dans l'Europe unifiée.

Dans cet esprit la création d'une Université européenne constitue bien un élément essentiel de notre œuvre communautaire. On a certes fait remarquer qu'en matière d'enseignement supérieur des initiatives non négligeables avaient été prises. Certains rapprochements déjà réalisés sont fructueux, notamment au niveau post-universitaire. On a souligné également à juste titre que la libre circulation de la culture et des valeurs culturelles, si l'on nous permet cette expression, était liée pour une part à d'autres mesures que l'Assemblée n'entend d'ailleurs pas négliger : c'est le cas notamment de l'équivalence des diplômes et des titres universitaires qui doit permettre plus facilement aux étudiants d'élargir et de

varier leur formation en recevant un enseignement dans un autre pays que le leur, et aussi de tirer parti, pour eux-mêmes et pour la collectivité, de la richesse de leur préparation en travaillant dans le pays de leur choix sans qu'intervienne le lieu de leurs études ou de leurs examens. Tout cela est excellent, et il est exact que les échanges d'étudiants et de professeurs comme l'enseignement spécialisé déjà donné dans quelques chaires sur les problèmes européens constituent des faits qu'on doit multiplier et encourager.

88. Mais il est certain que la création d'une Université européenne — de plusieurs ensuite, on peut l'espérer — apportera des possibilités nouvelles extrêmement précieuses, d'abord par l'enseignement qui y sera donné dans un cadre de pensée plus diversifié et plus large que ne l'est celui — déjà remarquablement ouvert — de nos actuelles universités. Plus important encore sera peut-être la rencontre et le côtoiement quotidiens de professeurs et d'étudiants de diverses nationalités qui trouveront matière à un remarquable enrichissement intellectuel et humain.

Doit-on ajouter, sur un plan plus pratique, que dans leur ensemble les universités de nos pays sont loin de disposer des effectifs enseignants comme des moyens matériels dont elles auraient besoin pour faire face à l'afflux toujours croissant de la génération montante? Loïn d'introduire une concurrence autre que celle des libres compétitions de l'esprit, l'Université dont nous attendons la création doit rendre service à tout l'enseignement européen.

89. C'est en s'appuyant sur ces considérations que l'Assemblée votait en mai 1959 une résolution invitant les exécutifs et les Conseils de Ministres des Communautés à agir rapidement, en ce qui le concernait, pour donner son plein effet à l'article 9 du traité de l'Euratom⁽¹⁾. Elle recommandait que l'Université européenne étende son enseignement dans les domaines scientifique et technique, social et économique, philosophique et historique, ainsi que dans l'élaboration et le développement du droit des Communautés. Elle indiquait que son activité devrait largement tenir compte des perspectives de développement des pays et territoires d'outre-mer. Dans le souci de large union qu'est le nôtre, elle demandait aussi que les autres pays européens puissent s'associer à cette création « pour le rayonnement le plus large de la culture européenne ».

Ces projets nous tiennent trop à cœur pour que nous ne précisions pas que les

⁽¹⁾ Cette résolution faisait suite à la discussion du rapport de M. Geiger sur la question de la création d'une Université européenne, mars 1959 (Doc. n° 15, 1959).

travaux préparatoires à la création de l'Université européenne se poursuivent activement et efficacement. L'œuvre ne peut être que progressive et elle ne pourra pas comporter au départ un cycle complet d'études. On commencerait par un enseignement convenant à des étudiants ayant déjà suivi plusieurs années de faculté. La coopération la plus étroite est recherchée avec les universités traditionnelles. L'Assemblée et sa commission compétente entendent suivre de très près les réalisations dans cet important secteur de la vie communautaire.

Questions institutionnelles

90. Il n'a guère été fait place, dans ce rapport, aux aspects purement internes de la vie des Communautés. Certains cependant peuvent avoir trop d'incidences sur leur développement et leur avenir politique, comme du même coup sur le rôle qu'elles doivent jouer dans l'ensemble de la construction européenne, pour que l'Assemblée Consultative n'en soit pas informée.

Deux questions essentielles à cet égard paraissent devoir être abordées : celle d'abord de l'unité réelle des Communautés européennes et de son renforcement, en dépit de la distinction des traités et de cloisonnement des organes exécutifs. Il y a lieu de se pencher d'autre part sur les rapports entre institutions communautaires et spécialement sur ceux de l'Assemblée Parlementaire Européenne avec les autres organes.

91. On ne peut manquer d'être frappé par la complexité, pour ne pas dire la complication, que révèle la situation institutionnelle des trois Communautés nées des Traités de Rome. Les contingences historiques qui ont provoqué la séparation des trois Communautés sont maintenant sans doute dépassées. Elles l'étaient déjà dans une large mesure dès la signature des Traités de Rome qui, en prévoyant deux institutions communes, l'Assemblée et la Cour de Justice, attestaient l'unité véritable des Communautés. Il n'empêche que trois traités sont en vigueur, que trois exécutifs, ayant des compétences distinctes et disposant de pouvoirs différents, ont organisé leur action de façon indépendante, cela en vue d'une œuvre d'intégration économique qui constitue un tout. Il est évidemment tentant de demander, comme première et radicale mesure de rationalisation, la fusion des exécutifs, et c'est là un thème de plus en plus souvent entendu partout où l'on cherche à perfectionner la construction européenne.

L'Assemblée n'a pas voulu prendre à cet égard une position précipitée. Elle a,

dans tous les domaines, pressé vivement les exécutifs de coordonner leur action et l'on trouve trace de ce souci dans la plupart des résolutions qu'elle a adoptées. Mais elle a estimé qu'un bouleversement aussi complet que la fusion des exécutifs et de leurs services pouvait présenter de graves inconvénients alors que les deux nouvelles Communautés n'étaient qu'au début de leur activité. Les traités imposent aux exécutifs des tâches très lourdes, le défrichage d'un terrain nouveau. La résistance à la routine et l'immobilisme que le président Hallstein a justement évoqués comme un obstacle important à l'activité européenne exigent que tous les efforts des exécutifs soient déployés. Une transformation trop hâtive des structures institutionnelles risquerait de les compromettre. Ce regroupement devra sans doute se faire, mais dans des délais raisonnables et en ménageant les transitions nécessaires.

92. Des modifications plus complètes ont été envisagées dans le triple édifice communautaire modifiant la répartition des compétences et sans doute aussi les pouvoirs institutionnels des exécutifs. Des échos de tels projets sont parvenus à l'Assemblée. Il n'a pas paru que ces projets soient assez mûrs pour des décisions, qui reviennent d'ailleurs aux États signataires des traités. L'Assemblée Parlementaire Européenne a affirmé toutefois que les éventuelles transformations à intervenir ne devraient entraîner en aucun cas une réduction de la somme des pouvoirs et compétences déjà confiés aux organes communautaires. Elle maintiendra ce point de vue avec la plus ferme détermination et n'admettra aucun changement qui ne consolide pour le moins les résultats acquis sur le plan européen. Elle appuiera tout ce qui constituera un nouveau pas en avant.

93. Mais dans le cadre actuel des Traités de Paris et de Rome, le jeu des institutions et leurs actions réciproques forment déjà un vaste domaine susceptible de progrès. Dans les rapports entre institutions il a été fait généralement usage de techniques tirées de la structure interne des États et du droit constitutionnel, mais l'emploi de ces instruments ne peut faire oublier l'originalité foncière de la construction communautaire. L'Assemblée Parlementaire Européenne notamment devait fatalement s'inspirer des règles et des coutumes des parlements nationaux. Il ne pouvait en être autrement car elle représente les peuples réunis dans la Communauté et elle est elle-même composée par des membres de ces parlements. On a dû toutefois constater rapidement qu'il était très difficile de placer ses rapports avec les autres institutions dans le

cadre des schémas constitutionnels classiques où un pouvoir exécutif fait place au pouvoir législatif. On sait déjà combien les références à la classique séparation des pouvoirs sont parfois délicats dans les États modernes. Que peut-on en dire alors pour les Communautés qui ne sont pas des États? Les organisations internationales, d'autre part, ne fournissent guère d'éléments de références valables pour les Communautés, encore qu'on soit naturellement tenté de trouver chez elles un certain nombre d'indications. Finalement on assiste dans les Communautés au phénomène assez curieux d'un emploi alterné des techniques étatiques et des techniques internationales, qu'on peut observer tant dans les textes des traités que dans les vastes domaines de l'interprétation et de la pratique. Le rapporteur a cru bon de présenter ces quelques observations de caractère général avant d'aborder les problèmes pratiques que cherche à résoudre l'Assemblée Parlementaire Européenne dans ses rapports avec les autres institutions.

94. Le Conseil de Ministres (nous devrions dire les Conseils de Ministres car ils restent formellement séparés pour les trois Communautés) a dans les matières régies par les Traités de Rome un très large pouvoir de décision. Cette constatation a paru légitimer la thèse très souvent exprimée du moindre caractère supranational des Communautés du Marché commun et de l'Euratom, comparés à la C.E.C.A. C'est là sans doute une vue qui ne répond qu'insuffisamment à une analyse approfondie des facteurs politiques et juridiques. Certes la formule qu'on avait acceptée pour un organe dont les compétences étaient limitées au marché du charbon et de l'acier s'accommodait mal, dans les nouvelles Communautés, des responsabilités politiques que conservaient les gouvernements nationaux. Les perspectives qui s'ouvrent quant à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct, et sur lesquelles nous aurons à revenir, peuvent sensiblement modifier ce point de vue à l'avenir.

95. D'autre part, on ne doit jamais oublier que les Traités de Rome ne sont pas un point d'arrivée. Ils constituent au contraire une base de départ et il appartient aux institutions de perfectionner de façon continue leurs rapports.

Les traités prévoient que le Conseil recueille l'avis de l'Assemblée sur un certain nombre de décisions qui sont parmi les plus importantes et parmi les plus riches de conséquences pour les six pays, mais ils ne précisent nullement la forme des rapports entre les deux institutions. Mais déjà une collaboration réelle et profonde des deux organes s'est instaurée pour

comblent ce vide formel et maintenir des contacts que l'Assemblée considère justement comme un notable progrès dans une voie qui est largement ouverte. Nous donnerons quelques exemples de l'action de l'Assemblée en ce domaine.

L'Assemblée a inscrit dans son Règlement le droit pour ses membres de poser des questions orales et écrites au Conseil de Ministres. Celui-ci s'y est prêté, sans y avoir été contraint par d'autres obligations que celles qui découlent de la nature même des organes et du prestige de l'Assemblée Parlementaire.

96. De fragiles barrières juridiques séparent dans la Communauté les matières qui relèvent de la compétence du Conseil de Ministres en tant qu'institution, et celles que traite la Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Cette distinction correspond en quelque sorte à la différence entre les matières régies directement par le traité et celles qui restent en marge. L'Assemblée a parfois manifesté quelque impatience de distinctions juridiques trop subtiles et elle entend s'intéresser activement à toutes les questions qui touchent à la Communauté européenne.

De même il ne lui paraît pas essentiel pour formuler un avis que les traités prévoient explicitement sa consultation. Elle doit exprimer sa position sur toutes les questions importantes. Là enfin où elle est appelée à émettre un avis formel, elle ne saurait admettre que celui-ci puisse n'être pas pris en considération par les Ministres sans qu'il y ait au moins une explication.

97. Tous ces problèmes ont été évoqués au cours de la réunion spéciale tenue avec les Ministres des trois Conseils les 24 et 25 novembre 1959 et qui avait précisément pour premier objet d'examiner le perfectionnement des relations entre l'Assemblée et les Conseils ⁽¹⁾.

Mais cette réunion spéciale n'était pas exceptionnelle et limitée à cet aspect procédural. Elle doit se renouveler chaque année et constituer un très précieux instrument de travail entre les deux institutions.

Il y a certes d'autres occasions de rencontres entre les Ministres et l'Assemblée. Celle-ci a déjà insisté pour que les représentants du Conseil participent de façon générale aux sessions et elle a obtenu satisfaction sur ce

⁽¹⁾ Ce débat fut introduit par la présentation du rapport de M. Janssens sur les relations entre l'Assemblée Parlementaire Européenne et les Conseils de Ministres des Communautés, novembre 1959. (Doc. n° 71, 1959). Voir aussi la résolution votée le 27 novembre 1959 sur le même sujet.

point. Mais une réunion spéciale, inspirée du colloque tenu avec tant de succès à Rome en novembre 1957 entre le Conseil Spécial de Ministres de la C.E.C.A. et l'Assemblée Commune, doit avoir pour but de permettre une confrontation directe des deux organes, sur des thèmes qui intéressent particulièrement à ce moment les Communautés, en débordant le cadre des affaires courantes. Le nouveau colloque des 24 et 25 novembre 1959, outre, comme on l'a mentionné, les relations entre Ministres et Assemblée, a comporté deux thèmes fort importants : la coordination des politiques extérieures des pays membres et l'aide aux pays sous-développés d'une part, les relations entre la Communauté et les pays et territoires d'outre-mer d'autre part. Le colloque s'est déroulé de façon positive et a confirmé la valeur d'une procédure destinée à se développer dans l'avenir.

98. Si, au cours de l'année écoulée, le perfectionnement de ses relations avec le Conseil de Ministres a davantage préoccupé l'Assemblée Parlementaire Européenne, ce n'est pas qu'elle ait négligé le rôle de la Haute Autorité ni des Commissions de Bruxelles, qu'elle préfère généralement appeler les exécutifs. Au contraire, si l'Assemblée n'a guère eu à cet égard à évoquer des questions de méthodes, c'est parce que ses relations avec ces organes sont pleinement satisfaisantes. Elle n'a eu pour cela d'ailleurs qu'à s'appuyer sur la série de règles et de coutumes depuis longtemps établies par l'Assemblée Commune dans ses rapports usuels avec la Haute Autorité et qu'il a été facile de transposer dans la collaboration avec les Commissions européennes. Elle a trouvé auprès de ces dernières la même volonté de coopération franche et constructive. Cette situation est riche de promesses pour l'avenir car la part fort importante qui tend à revenir au Conseil de Ministres dans la vie communautaire ne doit tout de même pas faire oublier l'essentiel : les Commissions comme la Haute Autorité restent les pièces centrales du système institutionnel.

Sans une administration supranationale qui étudie les problèmes, élabore les solutions et propose des décisions, jamais l'Europe des Six n'aurait fait les progrès que nous pouvons enregistrer avec joie et fierté. Le marché commun dans son épanouissement ne peut être l'œuvre des seuls gouvernements nationaux. Il sera le fruit de la collaboration de tous, mais l'effort méritoire de la Haute Autorité et des Commissions est déterminant dans son développement. La tâche des exécutifs ne se borne pas aux propositions. Ils ont aussi à exécuter les décisions. Le pouvoir d'exécution est très large : il comprend un

certain nombre de décisions subordonnées et l'administration des clauses de sauvegarde. Il pourrait être encore étendu et l'on peut imaginer aisément qu'une plus grande latitude soit laissée aux Commissions sans que cela compromette sensiblement les garanties que les États membres ont entendu conserver.

*Vers l'élection
de l'Assemblée Parlementaire Européenne
au suffrage universel direct*

99. Votre rapporteur a eu l'honneur, lors de la rédaction des Traités de Rome, de proposer la disposition qui concerne l'accord des États membres pour l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.

A l'Assemblée actuelle, issue d'un suffrage indirect, se substituera une Assemblée investie par les peuples d'une nouvelle légitimité.

L'adoption du principe des élections directes est le corollaire logique de l'adoption du principe de supranationalité ou, mieux encore, du principe fédéraliste dans la direction des affaires spécifiquement européennes. Un corps parlementaire européen, élu au suffrage universel direct, disposera indubitablement d'un prestige et d'une autorité plus grande et attirera plus encore la sympathie et l'intérêt des peuples associés aux Communautés.

L'histoire des constitutions offre de nombreux exemples de parlements désignés selon des systèmes divers, mais il est difficile de nier qu'il manque à ces parlements un élément dont on ne peut sous-estimer le poids dans le monde moderne et qui est le sentiment de la participation directe des peuples à la création de leurs organismes représentatifs essentiels. Les paroles bien connues de M^{me} de Staël qui a dit que « la nation ne se sent liée à ses représentants que lorsqu'elle les a choisis elle-même » conservent toute leur valeur, même et surtout si elles se rapportent à un parlement supranational.

100. D'aucuns ont objecté que la matière traitée dans le cadre de la Communauté est souvent d'une telle technicité qu'elle semble de prime abord échapper aux délibérations utiles d'assemblées non spécialisées. Une réponse convaincante a déjà été opposée à cette objection lorsqu'on a souligné qu'il faudrait d'abord démontrer la pleine capacité des assemblées élues à adopter des décisions adéquates au sujet des problèmes internes des différentes nations dont beaucoup ne sont pas moins complexes et délicats que ceux de la Communauté.

Ceci mis à part, il faut observer que les fonctions des Communautés ont acquis une telle importance pour la vie présente et future de nos pays qu'il est impossible de différer la participation directe des peuples à l'action communautaire.

En outre, s'il est vrai que de nombreux problèmes de la Communauté sont de nature technique, il est non moins vrai que souvent leur solution n'est pas d'ordre technique, mais politique et qu'elle peut, ou plutôt qu'elle doit être soumise en fin de compte à la volonté du peuple. Il faut ajouter enfin que l'on ne voit pas comment l'on pourrait susciter ou renforcer l'intérêt de nos peuples pour les questions européennes si l'on ne commence pas par leur demander des actes qui les mettent aux prises directement avec ces questions et engagent leur responsabilité.

101. La phase actuelle du processus d'intégration européenne se caractérise et se distingue par la recherche d'un équilibre plus stable entre les exigences nationales et les exigences européennes. Pour obtenir cet équilibre qui est considéré comme indispensable pour progresser plus rapidement et plus sûrement dans la voie de l'unité européenne, il faut faire appel à toutes les possibilités que les traités ont mis à notre disposition.

Les élections au suffrage universel direct, particulièrement aptes à accroître chez nos peuples la conscience de leur double appartenance et à renforcer leur fidélité à la cause et à l'idéal de l'Europe unie, représentent justement une de ces possibilités.

102. Les traités posent le principe, mais sans déterminer les modalités de réalisation. Ils laissent à l'Assemblée Parlementaire Européenne le soin d'étudier les problèmes posés par l'élection au suffrage direct et de proposer des solutions appropriées. Un groupe de travail, désigné par la commission des Affaires politiques de l'Assemblée et présidé par M. Dehousse, ancien Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, a depuis le mois d'octobre 1958 consacré à cette étude de longues réunions. Il a même entrepris une tournée des capitales des six pays où il a recueilli l'avis de tous les milieux intéressés, qu'il s'agisse de membres des gouvernements ou des parlements, ou encore d'experts qualifiés. Ce travail aboutira à une série de propositions que la commission des affaires politiques soumettra à l'Assemblée et que celle-ci, si elle les adopte, soumettra au Conseil des Ministres. Finalement, les parlements nationaux seront appelés à ratifier les dispositions formellement arrêtées par le Conseil.

Il n'est donc pas possible d'exposer le détail des solutions sur lesquelles l'Assemblée Parlementaire Européenne doit se prononcer au cours de l'année 1960. Le rapporteur se bornera donc à rappeler les grandes lignes que les travaux du groupe ont déjà permis de dessiner.

103. L'opportunité de l'élection constituait un préalable qui n'a pas été remis en question. Au contraire, au fur et à mesure que son travail avançait, le groupe a été encouragé par des adhésions de plus en plus larges à son objectif et il a mené son activité à terme avec la certitude d'être largement appuyé par l'opinion publique. Le large écho que ses travaux ont trouvé dans la presse et dans l'opinion publique a confirmé sa conviction que l'élection de l'Assemblée est actuellement le moyen le plus sûr et le plus opportun pour faire progresser la Communauté Économique Européenne sur le plan politique.

Le principe et l'opportunité de l'élection directe admis, le groupe se trouvait en face du problème complexe de sa réalisation. Il y a dans cette matière, comme en tant d'autres, des solutions parfaitement satisfaisantes pour l'esprit et très conformes aux théories de la science politique, et, en face, la réalité des choses souvent peu adaptée aux théories. Le groupe a voulu faire œuvre réaliste, considérant qu'il devait se soucier davantage d'aboutir à des conclusions viables que de suivre des principes absolus. On peut présumer que la commission des Affaires politiques, à laquelle le groupe fera son rapport, et ensuite l'Assemblée s'inspireront des mêmes critères.

104. Un premier problème important est de savoir si tous les membres de la future Assemblée devront être élus au suffrage universel direct ou si une partie sera encore désignée par les parlements nationaux. Certes, l'idée est séduisante que, dès maintenant, tous les Représentants se consacreront exclusivement à l'activité européenne, évitant les lourdes servitudes découlant de multiples mandats. Mais il semble difficile d'imaginer qu'une telle solution soit adaptée à la situation actuelle de la Communauté. Nous sommes encore dans une phase initiale de l'intégration. Nous avons soustrait à l'ensemble de l'organisation de nos États de vastes domaines pour confier leur administration aux institutions communautaires. Les gouvernements nationaux gardent dans ces institutions une part considérable du pouvoir et l'Assemblée Parlementaire Européenne n'a pas sur eux une emprise suffisante. Il semble donc vital que certains membres de cette Assemblée continuent à siéger dans les

parlements nationaux. De plus, toutes les décisions essentielles qui pourraient être prises dans l'avenir pour élargir ou compléter la Communauté Européenne devront être soumises à la ratification des parlements nationaux. C'est donc encore et surtout au sein de ces derniers que doivent encore être prises les options fondamentales intéressant la Communauté. Ainsi la double appartenance paraît justifiée pour de multiples raisons.

Ceci pourrait être réalisé par une procédure mixte qui servirait de base à la désignation par les parlements nationaux d'une fraction des membres de l'Assemblée. Bien entendu, cette solution ne devrait être valable que pour une période transitoire. Il appartiendrait à la première Assemblée issue des élections de décider quand cette période devra prendre fin, c'est-à-dire à quel moment l'Assemblée tout entière devra être élue au suffrage universel.

105. L'opportunité de maintenir, pour une partie des membres de l'Assemblée, l'actuel procédé de désignation ainsi que l'ensemble des problèmes soulevés par l'élection, posent la question, largement débattue, du nombre total des membres de la future Assemblée. Pour que les élections aient une signification véritable dans nos pays, il est nécessaire que le nombre des représentants à élire dans chacun d'eux ne soit pas trop faible. Il ne faut pas perdre de vue que les élections devront tout d'abord servir à faire participer directement l'opinion publique au processus fort long et compliqué de l'unification de l'Europe. De là découle la grande importance du lien personnel qui doit exister entre électeurs et élus. Des circonscriptions trop grandes (ou une élection sur liste nationale) pourraient difficilement susciter un intérêt suffisant. Aussi le chiffre actuel des membres de l'Assemblée devrait être augmenté en conséquence.

106. Les modalités électorales constituent également un problème capital. Les Traités de Rome en mentionnant une « procédure uniforme » indiquent le but final à atteindre. Il devra viser à l'application d'un système électoral unique pour les six pays. Il s'agit évidemment d'un régime idéal qui, toutefois, ne pourra être adopté qu'après une période de transition.

Les systèmes électoraux de nos pays, bien qu'eux-mêmes sujets à des changements plus ou moins fréquents et profonds, sont l'expression d'un développement historique et reflètent des nécessités politiques qu'il est impossible de négliger. L'élection de l'Assemblée ne peut pas être considérée comme une opération sans répercussion sur la situation poli-

tique interne de chaque pays. Il est donc nécessaire de veiller à ce que celle-ci ne soit pas trop troublée du fait de l'application d'un système électoral qui s'écarterait fortement des formes traditionnelles et des principes qui les inspirent. Il ne faut jamais oublier que la vie de la Communauté doit être une résultante de la vie des six pays qui la composent.

107. Il importe avant tout d'assurer, dès maintenant, l'uniformité d'un certain nombre de principes desquels la loi électorale de chaque pays doit s'inspirer et en laisser éventuellement l'application à la loi nationale. Ceci ne s'applique pas seulement aux systèmes électoraux qui, après tout, ont de nombreux aspects communs dans la plupart de nos pays. Cela s'applique surtout au principe du droit de cité des différents partis politiques dans la vie politique des six pays, c'est-à-dire le droit de participation des partis politiques aux élections. En ce domaine, un régime uniforme pour les seules élections européennes serait difficilement concevable et, *a fortiori*, un changement qui s'appliquerait aussi aux élections nationales. Il en va de même pour d'autres problèmes qui n'ont cependant pas la même importance, tel celui du vote obligatoire dont le principe pourtant tient profondément aux traditions et, pourrait-on ajouter, à la morale politique de certains pays.

108. Il est en revanche assez aisé de prévoir des règles communes touchant un certain nombre de questions pour lesquelles une harmonie relative existe déjà parmi les législations électorales des six pays. C'est le cas des règles d'éligibilité et d'électorat, du régime des incompatibilités, de la nature du mandat parlementaire, du contentieux électoral, des immunités et indemnités parlementaires, etc.

Les propositions que l'Assemblée doit soumettre aux Ministres doivent être élaborées suivant une procédure interne qui n'est pas épuisée. Le groupe de travail a déblayé le terrain et fait un choix de solutions pour les questions les plus importantes. Ces solutions seront examinées et discutées à la commission des Affaires politiques et le résultat des délibérations sera soumis à l'Assemblée sous forme de rapport. L'Assemblée devra se prononcer et, après elle, les gouvernements des six pays et leurs parlements devront donner leur accord. C'est donc un long chemin que cet ensemble de propositions doit encore parcourir et cela exigera de notables délais.

Conclusion

109. Au terme de son exposé, le rapporteur tient à rappeler qu'on ne saurait trouver dans

celui-ci un compte rendu détaillé et complet de la vie des Communautés. Quelques problèmes surtout, d'ordre purement interne, par exemple les problèmes budgétaires, sortent visiblement du cadre des problèmes susceptibles d'intéresser l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. D'autre part, il s'agit de la vie des Communautés considérée d'un certain point de vue, à savoir telle qu'elle est observée, jugée et, en un certain sens, méditée par l'Assemblée Parlementaire Européenne. Nous avons des raisons de croire que ce point de vue est aussi celui qui intéresse le plus votre Assemblée.

Un certain nombre de pages ont été tournées et il ne semble pas utile de revenir longuement sur celles-ci. C'est l'avenir, avec ses lumières et ses ombres, qui appelle maintenant notre attention, et c'est avant tout au sujet des problèmes futurs que le rapporteur voudrait, pour conclure, présenter quelques thèmes de réflexion.

110. Le premier concerne la définition de la nature de nos Communautés. Il s'agit de savoir si celles-ci doivent être considérées comme des organismes purement économiques ou comme des organismes politiques. Ceux qui ont estimé que les Communautés doivent être isolées dans la sphère close de l'action économique paraissent ignorer que l'économie pure et la politique pure ne sont que des abstractions. L'Europe qui s'unifie sur le plan économique, ou plutôt qui tend à s'unifier grâce aux Communautés, accomplit un acte nettement politique. On ne saurait, d'autre part, concevoir qu'une Europe soit unifiée sur le plan politique sans avoir déjà intégré sa vie économique.

Toutefois, le vrai problème est celui de la méthode; il s'agit en effet de savoir si, pour atteindre la fin dernière à laquelle nous tendons, il convient de partir des instruments politiques ou des instruments économiques. Or, ce choix n'est pas arbitraire : c'est la situation particulière qui existe au moment où l'on agit qui le dicte. Lorsqu'on a entrepris la construction de l'édifice européen, on a reconnu la nécessité de créer une organisation politique commune, dotée de pouvoirs autonomes de décision. Cette nécessité a trouvé son expression dans le traité de la Communauté Européenne de Défense dont l'article 38 prévoyait la création d'une autorité politique commune.

111. Le rapporteur n'a certainement pas besoin de rappeler les raisons pour lesquelles cette initiative généreuse et audacieuse a été étouffée dans l'œuf alors que sa réalisation aurait replacé l'Europe au centre de la politique mondiale en lui rendant son rôle de protagoniste actif. L'échec de la C. E. D. constaté,

les promoteurs de l'unité européenne n'avaient plus d'autre possibilité que de partir pour ainsi dire d'une ligne moins avancée en cherchant à réduire le pouvoir politique organisé sur la base nationale dans la sphère économique où les racines du pouvoir sont moins tenaces et moins étendues. L'opération décidée à Messine en juin 1955 et appelée précisément la « relance européenne », s'est assignée pour objectif de briser le mur des souverainetés nationales en y enfonçant le coin de l'intégration économique, limitée pour le moment aux pays de la petite Europe, mais susceptible d'être étendue à l'Europe entière. L'intégration économique a donc été l'instrument indirect imaginé pour arriver à ce résultat de l'unification politique que l'échec de la C.E.D. n'avait pas permis d'atteindre directement.

Le fait qu'en raison de la situation particulière que je viens de mentionner on ait suivi une procédure différente de celle qui avait été adoptée au début du processus ne modifie pas les données essentielles du problème. La voie de l'intégration économique est aussi toujours une voie politique. D'une part, en effet, partout où l'on constitue une autorité commune dotée de pouvoirs de délibération, on crée un organisme politique et, d'autre part, les intérêts que l'intégration économique doit défendre et développer de même que les objectifs qu'elle se propose d'atteindre se situent à un niveau plus élevé que ceux des divers États associés, car ce sont les intérêts et les objectifs propres de la Communauté.

112. La nature politique des organismes communautaires étant admise, il faut maintenant déterminer si ceux-ci peuvent être considérés comme dotés de pouvoirs supranationaux effectifs, et c'est là le second point qui doit retenir notre attention. Les juristes ont longuement disserté sur la signification et sur la portée de l'expression « supranational » et quelques-uns d'entre eux ont estimé qu'il s'agit d'une formule politique plus que d'une formule juridique. Il est certain que l'expression, qui avait été heureusement accueillie du temps de la C.E.D. et qui avait trouvé place dans le traité de la C.E.C.A., a été exclue des Traités de Rome. Faut-il donner raison à ceux qui prétendent que cette exclusion signifie que les pouvoirs attribués aux Communautés économique et atomique soient moins grands que ceux qui sont reconnus à la C.E.C.A. et que, par suite, au lieu d'avancer on a reculé sur le chemin de la création d'une entité supranationale? Le rapporteur croit se rapprocher davantage de la réalité des choses en se demandant s'il ne faut pas remplacer le terme équivoque de « supranational » par la formule plus concrète d'union fédérale.

Si l'on examine les Communautés issues des Traités de Rome tant dans leurs caractères et leurs fonctions particulières que dans leur lien nécessaire avec la C.E.C.A., on peut entrevoir en elles le noyau, tout primitif et informe qu'il puisse être, d'une organisation de type fédéral. De l'avis du rapporteur, il est préférable de favoriser l'évolution des Communautés dans le sens fédéraliste, puisque comme on l'a justement fait remarquer, la formule fédérale permet mieux que celle de la supranationalité d'organiser séparément les intérêts nationaux et les intérêts européens, et par conséquent de créer deux sphères de pouvoirs souverains indépendants, ceux des organismes communautaires et ceux des divers gouvernements européens.

113. Le troisième point à examiner, étroitement lié au précédent, concerne la recherche des moyens les plus propres à favoriser le progrès de nos Communautés dans le sens fédéraliste. Pour réaliser une véritable structure fédérale, il faut non seulement consolider, mais encore perfectionner et développer l'appareil institutionnel actuel des Communautés et instituer en outre un contrôle démocratique effectif et efficace de l'activité des organes exécutifs des Communautés. Comme on l'a déjà dit, seul un parlement européen élu au suffrage universel direct disposera des pouvoirs et du prestige nécessaires pour assurer un tel contrôle. L'adoption du nouveau système d'élections que tous souhaitent désormais vivifiera les coutumes démocratiques dans la sphère des Communautés et l'esprit même des régimes démocratiques des pays membres.

114. Le quatrième thème de notre réflexion sera le caractère ouvert et libéral de notre Communauté. Nous avons déjà déclaré que l'Europe unie, pour laquelle nous travaillons et luttons tous, ne peut être qu'une Europe libre : asile et creuset de toutes les libertés. Le principe directeur d'une Europe unifiée est le principe même de la liberté, pour les raisons mêmes qui ont déterminé la nécessité de cette unité politique. Deux conséquences en découlent. La première c'est, comme l'a déjà souligné le rapporteur, qu'il faut considérer notre Communauté comme une société ouverte, nullement privilégiée, comme un instrument générateur d'unions toujours plus vastes, sans exclusions ni restrictions. La petite Europe serait vaine, si elle ne pouvait exercer son action assimilatrice vis-à-vis du reste du vieux continent, ni promouvoir au moins l'élargissement d'une coopération organique sur un plan toujours plus élevé et plus solide.

La seconde conséquence, c'est que l'action pour l'intégration européenne n'est pas

seulement inséparable de toute action qui vise à préserver et à perfectionner les instruments de la solidarité atlantique, mais qu'elle en constitue le nécessaire complément. Meurtris et avilis au lendemain de la guerre, les peuples européens n'auraient pu, s'ils n'avaient été protégés par le bouclier de la solidarité atlantique, créer cette première forme d'intégration. Dès lors, il n'est pas possible de séparer unité européenne et unité atlantique. L'une et l'autre ne sont que deux aspects d'un même processus qui plonge ses racines dans une nécessité commune à tous les peuples de l'Occident chrétien et libéral de sauvegarder leurs droits naturels tels qu'ils se manifestent concrètement dans l'histoire par les libertés politiques, civiles et religieuses, et de contribuer par les fruits de leur travail au progrès de toute l'humanité. Désormais l'Amérique et l'Europe sont deux rivages d'une mer qui ne les divise pas, mais les unit.

115. L'année 1959 que nous avons passée en revue s'est clôturée par des décisions de politique internationale de la plus haute importance. Elles ont raffermi chez les hommes de bonne volonté l'espoir d'une ère nouvelle de concorde et de paix. Le ciel de l'année à peine commencée est tout illuminé des lueurs de cette grande espérance.

A l'égard des événements qui se sont produits et de ceux qui sont en train de mûrir, le rapporteur ne peut pas ne pas se demander si ce qu'il a dit, spécialement sur les tâches futures des Communautés, reste valable. Il n'en doute pas, quant à lui, parce qu'il a personnellement la conviction qu'il faudra persévérer dans l'action de l'unification politique de l'Europe avec la même foi et la même fermeté. Ce ne serait ni prudent ni sage de détruire ou de ralentir cette action. Ce ne serait pas prudent parce que personne ne peut prévoir si la nouvelle orientation de la politique internationale aboutira effectivement à un retournement complet de la situation ou si, comme il est probable, ce sont seulement les objectifs et l'enjeu de la lutte qui s'en trouveront modifiés. Ce ne serait pas sage, parce qu'on livrerait à un même sort deux processus indépendants : celui de l'unification politique et celui de la détente internationale. Il est utile de rappeler combien de personnalités ont soutenu avec autorité que l'impératif de l'unité politique précède celui de la défense physique de l'Europe. Au cours de la conférence des ministres des Affaires Étrangères à Washington, on a reconnu aussi que « l'intégration européenne est importante et utile par elle-même, abstraction faite de toute menace extérieure ». Les accords européens, a déclaré de son côté le chancelier Adenauer, « ont des objectifs plus éloignés, ils visent un futur plus lointain ». Ce qui pousse les peuples

d'Europe à s'unifier, c'est la communauté de leurs intérêts politiques, économiques, sociaux et surtout spirituels. L'Europe entend s'unir pour défendre et faire prospérer le précieux patrimoine de sa civilisation, constitué au cours des siècles d'une histoire incomparable. Ce n'est que s'ils renforcent leur solidarité, que nos vieux pays pourront aller de l'avant dans le monde élargi d'aujourd'hui où les grands problèmes que pose l'existence même de l'humanité ne peuvent se résoudre que par une union plus étroite de toutes les forces.

Personne, parmi nous, assurément, ne peut refuser de contribuer à la recherche, indispensable mais ardue, d'une entente entre les deux blocs qui divisent le monde. Toutefois, quel que soit le succès de ces tentatives — souhaitons vivement qu'elles répondent aux vœux de tous — notre primordial devoir sera de rester fidèles à la cause commune de la solidarité occidentale et de réaffirmer notre volonté de construire le grandiose édifice de l'unification de l'Europe.

116. Dirigeant notre regard sur le vaste champ de l'histoire, nous y découvrons une sorte de loi nécessaire dans laquelle se reflète la même transformation de structure de la vie associée et qui justifie les efforts des peuples européens au-delà même des exigences contingentes de la défense. Or, l'humanité toujours en marche vers le progrès est déjà entrée dans la phase des grandes communautés continentales. Dans le monde d'aujourd'hui, il existe de vastes États continentaux où l'on trouve une vie plus vigoureuse et dynamique et partant plus féconde en fruits civiques. Par son impuissance, l'État qui se confine dans d'étroites dimensions, est condamné irrévocablement au déclin. Ce n'est qu'au sein de grandes communautés continentales qu'il est possible de déployer des efforts collectifs qui engendrent le bien-être et un niveau plus élevé d'activité de la part de toutes les classes sociales et de tous les individus. De nos jours, pas de progrès sans unité. Et la mesure de l'unité n'est plus la nation, mais bien le continent. Puisque nous en sommes à une époque où le continent est la mesure de l'unité, s'attarder à organiser l'association dans le cadre national serait un anachronisme. Ce serait comme si l'on s'était attardé naguère à organiser la vie dans les limites de la commune, alors que les grandes nations modernes étaient formées ou en voie de formation.

117. En conclusion, l'auteur de ce rapport estime que tous ceux qui collaborent à l'unification de l'Europe doivent insérer leurs efforts dans cette vision historique de l'actuel processus. Les prochains mois et les prochaines années, nous serons en butte à nombre

de difficultés très ardues. Nous devons et nous pourrons les surmonter dans la mesure où nous saurons distinguer l'accessoire du principal, le contingent du nécessaire. Peut-être arrivera-t-il un moment où le contingent semblera l'emporter, mais l'histoire enseigne que les réalisations les plus ambitieuses et les plus décisives sont souvent précédées de

difficultés majeures. L'Europe unie est, il ne faut jamais l'oublier, un de ces grands et légitimes espoirs de l'humanité qui, selon l'expression de François Guizot, coûtent très cher, parfois s'évanouissent au moment même où l'on croyait avoir réussi, et qui se réalisent tout de même lorsque Dieu juge que les hommes ont payé le juste prix.

