

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

# DOCUMENTS DE SÉANCE

1961-1962

---

19 OCTOBRE 1961

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 74

---

## Rapport

fait au nom de la

**commission politique**

ayant pour objet

**la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne  
par le Conseil de la Communauté économique européenne et le Conseil  
de la Communauté européenne de l'énergie atomique  
(document 50)**

sur un

**projet de convention  
instituant un Conseil des Communautés européennes  
et une Haute Commission européenne**

par

M. Maurice Faure

Rapporteur

*Par lettres du 27 juillet 1961, le président en exercice du Conseil de la C.E.E. et du Conseil de l'Euratom a saisi l'Assemblée parlementaire européenne, en vertu de l'article 236 du traité C.E.E. et de l'article 204 du traité Euratom, d'un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne, présenté par le gouvernement des Pays-Bas. En sa séance du 18 septembre 1961, l'Assemblée parlementaire a renvoyé cette demande de consultation à sa commission politique.*

*La commission politique a désigné M. Maurice Faure comme rapporteur sur cette question.*

*Le présent rapport, ainsi que la proposition de résolution y faisant suite ont été adoptés à l'unanimité au cours de la réunion du 11 octobre 1961.*

*Étaient présents au moment du vote: MM. Battista, président, Birkelbach, Carboni, De Kinder, suppléant M. Fohrmann, Friedensburg, Hahn, Jarrosson, suppléant M. Scheel, Legendre, Metzger, Micara, suppléant M. Duviolsart, Piccioni, Mme Probst, MM. Rubinacci, suppléant M. Pedini, Salado, suppléant M. Pleven, Santero, Vial, suppléant M. Janssens.*

## RAPPORT

ayant pour objet la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne par le Conseil de la Communauté économique européenne et le Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique (document 50) sur un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne

par M. Maurice Faure

*Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,*

1. Au cours du « colloque » entre l'Assemblée, les Conseils et les exécutifs des Communautés qui eut lieu les 21 et 22 novembre 1960, l'Assemblée avait examiné les problèmes posés par la fusion des exécutifs des Communautés européennes. Le débat avait eu lieu sur la base d'un rapport soumis au nom de la commission politique par votre rapporteur.

Les travaux de l'Assemblée furent clôturés le 24 novembre par l'adoption d'une résolution par laquelle l'Assemblée faisait siennes les conclusions du rapport. En particulier, l'Assemblée soulignait la nécessité technique et l'opportunité politique de procéder à cette réforme, rappelant toutefois qu'elle devait respecter l'équilibre institutionnel des différentes Communautés et qu'elle ne devait pas préjuger le choix du siège unique des institutions communautaires.

2. La fusion des exécutifs, ou, si l'on veut, l'institution d'un seul exécutif, impliquait dans l'opinion de l'Assemblée une révision limitée des trois traités européens. Il fallait donc avoir recours aux procédures de révision prévues respectivement par les articles 96 du traité C.E.C.A., 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom.

Ces articles ne donnent pas à l'Assemblée un pouvoir d'initiative. Aussi, dans sa résolution citée, l'Assemblée invitait les gouvernements des États membres et les institutions communautaires compétentes à accomplir les démarches nécessaires pour entamer la procédure de révision.

C'est le gouvernement néerlandais qui, accueillant l'invitation de l'Assemblée, a présenté aux Conseils des ministres un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne (document 50) sur lequel la consultation de l'Assemblée est demandée, confor-

mément aux articles 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom (1).

Au cours de ses travaux, la commission, s'est déclarée très satisfaite que le gouvernement d'un État membre ait ainsi suivi les suggestions de l'Assemblée et a souhaité que l'Assemblée elle-même exprime sa reconnaissance.

3. De l'avis de la commission politique, il n'y a pas lieu, pour l'Assemblée, d'étudier à nouveau les problèmes posés par la fusion des exécutifs, car le projet de convention du gouvernement néerlandais reprend l'essentiel de ses propositions.

Le projet part de la même conception de la fusion, c'est-à-dire d'une réforme institutionnelle très simple qui laisse subsister entièrement les pouvoirs et compétences que les trois traités attribuent actuellement à la Haute Autorité et aux deux Commissions exécutives, tout en renforçant l'efficacité de ces organes.

L'année qui s'est écoulée depuis que l'Assemblée a étudié ce problème n'a rien enlevé à son importance et n'a fait qu'accroître la nécessité d'une rationalisation des structures communautaires. De plus, la perspective d'adhésion d'autres États aux Communautés rend cette réforme encore plus urgente, car il est difficilement concevable que les nouveaux membres viennent s'ajouter purement et simplement à une situation déjà si compliquée.

L'Assemblée aurait souhaité que la fusion puisse être réalisée à la fin de l'année en cours quand viendront à échéance les mandats des deux Commissions, le mandat des trois membres de la Haute Autorité étant déjà expiré le 14 septembre 1961. Il paraît maintenant difficile de respecter cette échéance, considérant les délais requis pour les ratifications parlementaires. Il n'en reste pas moins que le renouvellement des mandats expirés devrait être fait en tenant compte de cette perspective.

(1) L'article 96 du traité C.E.C.A., qui fixe la procédure de révision de ce traité, ne prévoit pas la consultation de l'Assemblée.

4. Le gouvernement néerlandais propose de fusionner également les Conseils des ministres. C'est une réforme plus simple à réaliser que la fusion des exécutifs, car les membres des Conseils sont membres interchangeables des mêmes gouvernements, et une certaine identité des personnes au sein des Conseils est déjà maintenant réalisée. De plus, le secrétariat des Conseils est déjà unique et il ne se pose pas de problème d'unification de trois administrations différentes.

Sur ce point, l'Assemblée ne peut donc que donner son accord pour les mêmes raisons qui l'ont amenée à se prononcer pour la fusion des exécutifs. On aura ainsi unifié presque toutes les institutions communautaires et il ne restera plus qu'un Comité consultatif C.E.C.A. et un Comité économique et social commun à la C.E.E. et à l'Euratom pour marquer l'existence des trois Communautés qui seront en réalité devenues une seule.

5. Au cours de la discussion en commission sur ce point, l'opportunité a été évoquée que les gouvernements des États membres nomment en leur sein des ministres des affaires européennes qui seraient ainsi les membres du Conseil unifié. C'est une idée qui est discutée depuis longtemps au sein de l'Europe des Six et que les gouvernements des États membres ont dans le passé envisagée et appliquée de différentes façons.

Tout en étant consciente de ce qu'il s'agit là d'un problème de droit interne pour chaque État membre, la commission politique a exprimé l'opinion que cette mesure servirait à mieux exprimer le caractère communautaire du Conseil et serait de nature à renforcer la construction européenne.

6. Les différences entre le projet néerlandais et les conclusions du rapport de l'Assemblée portent seulement sur quelques points.

Le nouvel exécutif sera, comme le proposait l'Assemblée, soumis à la motion de censure sur sa gestion tout entière et non plus, comme l'était la Haute Autorité, seulement sur son rapport annuel. Les dépenses de fonctionnement seront réparties, comme le proposait l'Assemblée, entre les trois Communautés.

En ce qui concerne l'organe qu'il dénomme «Haute Commission européenne», le gouvernement néerlandais propose un régime calqué sur celui actuellement en vigueur pour les deux Commissions. Cela vaut particulièrement pour les devoirs des membres, le système de renouvellement, les démissions, le système de délibération et le règlement interne. Il reprend, par contre, la règle du traité C.E.C.A. qui confie au président de l'exécutif la responsabilité de l'administration des services.

Le projet néerlandais comporte enfin des précisions de procédure, notamment quant à la date

d'entrée en fonction des organes unifiés, aux articles des trois traités qui devront être abrogés, etc.

Ces dispositions ne soulèvent pas de problème politique qui appelle des remarques de la part de la commission.

Elle s'est bornée à souhaiter que la rédaction du projet de convention néerlandais soit revue pour l'améliorer dans son aspect formel.

7. Il reste donc à examiner les suggestions de l'Assemblée que le projet néerlandais n'a pas repris, ou desquelles il s'est écarté.

Il s'agit d'abord du nombre des membres de l'exécutif unique et du mode de nomination. La proposition finale de l'Assemblée prévoyait un exécutif de 15 membres, dont 14 seraient nommés par les gouvernements et un serait coopté. Le gouvernement néerlandais, par contre, limite le nombre de membres à 14, tous nommés par les gouvernements. Le mandat aurait une durée de 4 ans comme le proposait l'Assemblée.

Il est utile de rappeler que la proposition originale faite à la commission par son rapporteur en septembre 1960 était de 9 ou 14 membres, tous nommés par le gouvernement. Au cours de ses travaux de l'année passée, la commission politique s'était prononcée pour le chiffre de 15, surtout en fonction du principe de la cooptation. Il lui était apparu que ce principe, en vigueur pour la Haute Autorité, devait être retenu, car il avait permis dans le passé d'introduire dans l'exécutif un représentant des syndicats ouvriers.

Au cours de sa réunion des 10 et 11 octobre, la commission a réexaminé ce problème et a retenu, par une décision prise à la majorité, le chiffre de 9 membres, tous nommés par les gouvernements. Elle est ainsi revenue à la première hypothèse qu'elle avait formulée au cours de ses délibérations de l'année 1960.

La commission a été fortement impressionnée par les considérations faites notamment par le président de la Commission de la C.E.E., qui, sur la base d'une expérience de désormais presque 4 ans, a affirmé que 9 était le chiffre maximum pour assurer le bon fonctionnement de l'exécutif.

Mais, surtout, la commission a pris en considération le fait nouveau qui est constitué par les demandes d'adhésion d'États tiers aux Communautés. Ces adhésions, qui impliqueront naturellement la participation de ces pays aux institutions communautaires, seront susceptibles d'augmenter de toute façon le chiffre retenu.

8. En adoptant le chiffre de 9, la commission a aussi décidé d'abandonner le principe de la cooptation, bien que ce principe soit apparu à certains membres comme

un renforcement du caractère communautaire de l'exécutif. Il est apparu à la commission qu'il n'y avait aucune liaison nécessaire entre la cooptation et la présence dans l'équipe d'un syndicaliste, celui-ci pouvant aussi bien être nommé directement par les gouvernements.

La commission était très partagée sur la nécessité d'imposer obligatoirement aux gouvernements l'inclusion d'un représentant des syndicats ouvriers. Sans sous-estimer l'influence des syndicats dans le processus d'unification européenne, votre commission a estimé que la composition de la Haute Commission européenne devait être appréciée globalement par les gouvernements en fonction de considérations de plusieurs ordres. Enfin, il est apparu que d'autres catégories professionnelles pourraient demander à être représentées, et on a cité notamment en exemple le secteur agricole.

9. Le projet néerlandais n'a pas repris la suggestion de soumettre le nouvel exécutif à l'investiture par l'Assemblée.

Sans toucher au principe de la nomination par les gouvernements, l'Assemblée avait estimé en 1960 que soumettre l'exécutif à une procédure d'investiture aurait servi à renforcer le caractère communautaire de l'organe servant de contrepoids à l'influence des gouvernements nationaux. Puisque l'Assemblée aurait en tout état de cause le pouvoir de renverser par une motion de censure l'exécutif nouvellement nommé — l'exercice de ce pouvoir n'étant soumis qu'à son appréciation souveraine —, il était apparu que cette innovation n'était pas de nature à bouleverser l'équilibre des pouvoirs respectifs des institutions communautaires et des États membres. Conformément aux articles 141 du traité C.E.E. et 111 du traité Euratom, l'investiture aurait été acquise lorsque l'exécutif aurait obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le projet néerlandais prévoit, par contre, que les membres du nouvel exécutif prêtent serment devant la Cour de justice de respecter les obligations leur incombant en vertu des traités. Cette disposition équivaldrait à codifier un usage qui a été introduit avec l'entrée en fonction des Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom en 1958 et qui a été repris depuis à l'occasion de tous les remplacements dans les exécutifs. Évidemment, il s'agit là d'une cérémonie pleine de signification sur le plan moral et juridique, mais dépourvue des avantages politiques que l'Assemblée voyait dans l'investiture.

10. La commission politique a soumis ce point à un nouvel examen, estimant qu'il s'agissait là du pro-

blème politique le plus important posé par la consultation qui est demandée à l'Assemblée.

Plusieurs membres de la commission auraient souhaité le maintien pur et simple de la proposition précédente. La commission a néanmoins tenu compte des scrupules de certains de ses membres qui estimaient que le pouvoir de décision, ainsi attribué en dernière analyse à l'Assemblée, aurait disloqué l'équilibre actuel des pouvoirs en la matière. Elle a décidé de proposer d'insérer dans le projet de convention un nouvel article 7 bis qui prévoit que la Haute Commission européenne, après avoir prêté serment devant la Cour de justice, soumettra son programme à l'approbation de l'Assemblée.

Ce qui est essentiel dans l'opinion de la commission politique est qu'un débat de politique générale ait lieu devant l'Assemblée sur le programme de l'exécutif unique nouvellement nommé.

11. Tout en retenant la proposition de l'Assemblée de répartir les dépenses de fonctionnement de l'exécutif unique entre les trois Communautés, le projet néerlandais ne maintient pas la procédure suggérée pour fixer les modalités de cette répartition. Il envisage simplement une décision du Conseil là où l'Assemblée avait préféré suivre la règle générale des traités et prévoyait que cette décision soit prise sur proposition de l'exécutif, et après consultation de l'Assemblée. La commission a estimé qu'il était opportun d'ajouter au texte proposé cette précision.

12. Les propositions de l'Assemblée envisageaient enfin la nécessité d'harmoniser le régime des privilèges et immunités en vigueur actuellement pour les trois exécutifs. Ce point ne paraît pas avoir retenu l'attention du gouvernement néerlandais. Il s'agit sans doute d'un problème secondaire et il suffit que l'Assemblée en signale l'existence sans entrer dans les détails.

13. Lors de l'approbation unanime du présent rapport par votre commission, certains de ses membres ont voulu souligner que leur vote favorable à la consultation ainsi rédigée comportait de leur part un certain sacrifice à l'égard des positions qu'ils avaient défendues, notamment quant au nombre des membres de la Haute Commission européenne, au mode de nomination et au problème de l'investiture. Ils ont ainsi approuvé le rapport en le considérant sur ces points comme le minimum réalisable dans la situation actuelle.

La commission invite l'Assemblée à adopter la proposition de résolution ci-après.

### Proposition de Résolution

**en réponse à la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne par le Conseil de la Communauté économique européenne et le Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique sur un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne**

*L'Assemblée parlementaire européenne,*

— vu les articles 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom;

— consultée par lettre du président du Conseil de la C.E.E. en date du 27 juillet 1961, en application de l'article 236 du traité C.E.E.;

— consultée également par lettre du président du Conseil de la C.E.E.A. en date du 27 juillet 1961, en application de l'article 204 du traité C.E.E.A.;

— considérant la résolution adoptée par elle le 24 novembre 1960;

— prenant acte du projet de convention soumis par le gouvernement néerlandais;

— prenant acte du rapport de sa commission politique (doc. 74);

*exprime* sa satisfaction au gouvernement néerlandais pour la suite qu'il a donnée à ses propositions;

*réaffirme* l'opportunité politique et la nécessité technique de réaliser rapidement la fusion des exécutifs des trois Communautés en un seul organe;

*résume* son avis en estimant que:

le texte du *projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne* devrait être adopté avec les modifications suivantes:

*Article 1*

Il est institué un Conseil des Communautés européennes chargé d'exercer, à dater de son entrée en fonctions et dans les conditions prévues respectivement aux traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi qu'à la présente convention, les pouvoirs et compétences dévolus par ces traités au Conseil spécial de ministres de la C.E.C.A. et aux Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A., dont les fonctions prennent fin à la même date.

*Article 2*

Le Conseil des Communautés européennes est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres.

La présidence est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois, suivant l'ordre alphabétique des États membres.

*Article 3*

Il est institué une Haute Commission européenne chargée d'exercer, à dater de son entrée en fonctions et dans les conditions prévues respectivement aux traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi qu'à la présente convention, les pouvoirs et compétences dévolus par ces traités à la Haute Autorité et aux Commissions, dont les fonctions prennent fin à la même date.

*Article 4*

1. La Haute Commission européenne est composée de quatorze membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Haute Commission européenne peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des États membres peuvent être membres de la Haute Commission européenne.

La Haute Commission européenne comprend au moins un et au plus trois membres ayant la nationalité de chaque État membre.

*Article 1*

sans changement

*Article 2*

sans changement

*Article 3*

sans changement

*Article 4*

1. La Haute Commission européenne est composée de **neuf** membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Haute Commission européenne peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des États membres peuvent être membres de la Haute Commission européenne.

La Haute Commission européenne comprend au moins un et au plus **deux** membres ayant la nationalité de chaque État membre.

2. Les dispositions des articles 154, 157, paragraphe 2, 158, 159 et 160 du traité instituant la Communauté économique européenne sont applicables aux membres de la Haute Commission européenne.

*Article 5*

La Haute Commission européenne comprend un président et trois vice-présidents, auxquels sont applicables les dispositions de l'article 161 du traité instituant la Communauté économique européenne.

*Article 6*

Les délibérations de la Haute Commission européenne sont acquises à la majorité du nombre des membres prévu à l'article 4 ci-dessus.

La Haute Commission européenne ne peut siéger valablement que si le nombre de membres fixé dans son règlement intérieur est présent.

*Article 7*

Avant d'exercer leurs fonctions, le président, les vice-présidents et les membres de la Haute Commission européenne prêtent serment devant la Cour de justice de respecter les obligations leur incombant en vertu des traités.

*Article 8*

L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Haute Commission européenne, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public.

Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Haute Commission européenne doivent abandonner collectivement leurs fonctions. Ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement.

*Article 9*

La Haute Commission européenne fixe son règlement intérieur en vue d'assurer son fonctionnement et celui de ses services. Elle assure la publication de ce règlement.

2. sans changement

*Article 5*

sans changement

*Article 6*

sans changement

*Article 7*

sans changement

*Article 7 bis*

**Après cette prestation de serment, la Haute Commission européenne soumet son programme à l'approbation de l'Assemblée.**

*Article 8*

sans changement

*Article 9*

sans changement



Dans le cadre de ce règlement, le président de la Haute Commission européenne est chargé de l'administration des services et assure l'exécution des délibérations de celle-ci.

*Article 10*

Les dépenses afférentes au Conseil des Communautés européennes, aux membres de la Haute Commission européenne et à leurs cabinets, ainsi que les crédits correspondants sont répartis entre les budgets des trois Communautés.

Dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de l'accord, le Conseil détermine les modalités selon lesquelles ces dépenses sont réparties sur les trois Communautés.

*Article 11*

Le Conseil des Communautés européennes entre en fonctions le dixième jour du mois suivant celui où la présente convention entre en vigueur.

Le président, les vice-présidents et les membres de la Haute Commission européenne sont désignés dans un délai de deux mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente convention. La Haute Commission européenne entre en fonctions dès la nomination de ses membres.

*Article 12*

Sont abrogées, à compter de l'entrée en fonctions du Conseil des Communautés européennes et de la Haute Commission européenne, les dispositions:

a) des articles 144, 146, 157, paragraphe 1, 162, alinéa 2, et 163 du traité instituant la Communauté économique européenne;

b) les articles 114, 116, 126 à 130 inclus, 131, alinéa 2, 132 et 133 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;

c) des articles 9 à 13 inclus, 16, alinéa 3, 24, alinéas 2 et 3, et 27 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'Acier.

*Article 13*

La présente convention sera ratifiée par les Hautes Parties contractantes en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de

*Article 10*

Les dépenses afférentes au Conseil des Communautés européennes, aux membres de la Haute Commission européenne et à leurs cabinets, ainsi que les crédits correspondants sont répartis entre les budgets des trois Communautés.

Dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de l'accord, **la Haute Commission européenne soumettra au Conseil des propositions pour** les modalités selon lesquelles ces dépenses seront réparties sur les trois Communautés. **Le Conseil décidera après consultation de l'Assemblée.**

*Article 11*

sans changement

*Article 12*

sans changement

*Article 13*

sans changement

ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne.

Elle entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

*Article 14*

La présente convention, rédigée en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposée dans les archives du gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

*Article 14*

sans changement



