

Rapport de Fernand Dehousse sur les Institutions de la Communauté européenne (La Haye, 8-10 octobre 1953)

Légende: Lors du deuxième congrès du Mouvement européen à la Haye du 8 au 10 octobre 1953, le socialiste belge Fernand Dehousse, membre actif de la commission constitutionnelle de l'Assemblée ad hoc en charge de la rédaction du projet de la Communauté politique européenne (CPE), présente un rapport détaillé sur la nature et sur le fonctionnement de ses institutions.

Source: Mouvement européen-Communauté d'action pour la Communauté supranationale européenne (sous la dir.). Rapport sur les Institutions de la Communauté européenne par Fernand Dehousse-Deuxième Congrès de La Haye (8-10 octobre 1953). Bruxelles: Mouvement européen, [s.d.]. 23 p.

Copyright: (c) Mouvement européen

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_fernand_dehousse_sur_les_institutions_de_la_communaute_europeenne_la_haye_8_10_octobre_1953-fr-d416e1c6-b1f8-43df-bd81-906f8bd87a91.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Les institutions de la Communauté européenne

par Fernand DEHOUSSE

Le projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne, adopté par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953, est un document assez copieux, qui se compose de 117 articles et de deux protocoles. Les travaux préparatoires de ce projet, réunis par le Secrétariat de la Commission constitutionnelle, forment de leur côté une imposante collection d'une quinzaine de volumes.

Il ne peut donc être question d'entrer ici dans un examen détaillé du Traité, ni même d'en entreprendre simplement le commentaire.

Une autre méthode, souvent utilisée par les rapporteurs de l'Assemblée *ad hoc* pour retracer l'œuvre de cette dernière, consiste à suivre les idées directrices du projet et à mettre ainsi en lumière la logique interne du système bâti par l'Assemblée. Cette méthode est assurément séduisante, mais l'on peut présumer qu'aujourd'hui, les dispositions fondamentales du projet de l'Assemblée *ad hoc* sont suffisamment connues pour qu'il ne soit plus indiqué de l'employer.

C'est pourquoi on se bornera, dans ce rapport, à reprendre les points notoirement controversés et à les proposer à l'attention du Congrès.

Cinq questions seront dès lors retenues :

- 1) la composition du Sénat de la Communauté;
- 2) l'intégration des territoires d'outre-mer;
- 3) l'organisation du pouvoir exécutif de la Communauté;
- 4) le statut du Conseil économique et social;
- 5) le contrôle politique de la Communauté européenne de Défense.

Le rapporteur tient à faire observer qu'à la date (mi-septembre) à laquelle il a établi son rapport, il ne se trouvait pas en possession des notes échangées entre les Six Ministres au cours des délibérations qu'ils ont poursuivies depuis le printemps dernier. Les questions qui précèdent seront donc étudiées pour elles-mêmes, abstraction faite de leurs implications et de leurs incidences politiques.

Cette conception paraît, de toute manière, la plus conforme à l'esprit qui doit animer le Mouvement Européen. Celui-ci n'est pas un organisme officiel ou officieux chargé de défendre et de faire prévaloir les vues des Gouvernements. Il est l'expression, sans doute la plus qualifiée, de l'opinion européenne militante. Sa mission est donc de faire écho aux vœux de l'opinion, même si ces vœux vont parfois au-delà ou à l'encontre des thèses gouvernementales.

I. — La composition du Sénat de la Communauté

Ce problème est l'un de ceux qui ont été le plus âprement débattus devant les diverses instances de l'Assemblée *ad hoc* et qui n'ont pas cessé de le demeurer depuis lors. Il est impossible d'en séparer la solution de celle donnée au problème de la composition de la Chambre des Peuples.

On se rappelle les grandes lignes du système adopté par l'Assemblée *ad hoc* et confirmé par elle à six reprises. C'est le système dit « *de la double pondération* », consistant à attribuer à chaque Etat Membre, dans chacune des deux Chambres, un nombre de sièges fixé forfaitairement. Comme base d'appréciation, l'Assemblée *ad hoc* a retenu la répartition arrêtée par les Six Ministres pour l'Assemblée de la C.E.D. Il lui a paru, en effet, que cette répartition correspondait à une conception constante des Six Ministres, conception qui s'est affirmée tour à tour à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, à l'Assemblée commune de la C.E.C.A. et à l'Assemblée *ad hoc* elle-même. Les chiffres convenus pour l'Assemblée de la C.E.D. ont, en outre, l'avantage d'être les plus récents. Il était donc permis de penser que l'accord réalisé à leur propos serait maintenu en ce qui concerne la Chambre des Peuples et le Sénat de la Communauté européenne.

A noter que le projet de l'Assemblée *ad hoc* reprenait purement et simplement les chiffres de l'Assemblée de la C.E.D. pour le Sénat de la Communauté et que, pour la Chambre des Peuples, il les multipliait par l'indice 3, dans le but de permettre l'organisation, dans chacun des pays intéressés, d'une compétition électorale effective.

On trouvera, dans le rapport présenté à la session de mars de l'Assemblée *ad hoc*, un exposé des principales raisons qui ont conduit la Commission constitutionnelle, puis l'Assemblée à rédiger les articles 15 et 17 du projet dans leur teneur actuelle.

Au système retenu par l'assemblée *ad hoc*, s'en oppose un autre qui garde de chaleureux défenseurs. Il part de l'idée que le Sénat, représentatif des Etats, doit nécessairement être organisé, pour jouer ce rôle, selon le principe d'une représentation paritaire des Etats. La forte influence ainsi assurée à ces derniers amène, en contre-partie, les défenseurs du Sénat paritaire à préconiser des formules de représentation démographique pour la composition de la Chambre des Peuples.

Ce point de vue semble avoir pour lui le mérite de la simplicité et de la clarté. Mais à la réflexion, il paraît plutôt incarner une *fausse idée claire*... Il suffit, pour s'en convaincre, de se référer aux graves difficultés, techniques et politiques, auxquelles l'Assemblée *ad hoc* s'est heurtée lorsqu'elle a essayé de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par « *population des Etats Membres* ». D'un autre côté, soutenir que la conception d'une Chambre démographique et d'un Sénat paritaire se situe dans la ligne de la logique fédéraliste, implique une singulière erreur d'optique de la part de ceux qui se font les champions de cette théorie. Il est de fait que le projet de l'Assemblée *ad hoc* n'a construit ni un Etat fédéral, ni une Confédération d'Etats, ni d'ailleurs aucune forme d'association rentrant dans les catégories classiques du droit constitutionnel. Sa formule est une formule inédite, adaptée aux besoins et aux intérêts de l'Europe occidentale contemporaine; à ce titre, elle représente même une sorte de « *trouvaille* » dans le domaine des sciences morales et politiques. Il est donc bien certain que l'on ne peut pas lui appliquer la logique du fédéralisme, et en particulier celle de la structure du Sénat dans la plupart des Etats fédéraux.

Des mois ont passé depuis l'époque où cette controverse battait son plein. Comme il arrive communément, le recul qui s'est produit a mis en lumière certains arguments qui plaident en faveur du Sénat pondéré et en a estompé d'autres. Aujourd'hui, trois ordres de considérations paraissent surtout devoir retenir l'attention.

C'est d'abord le fait que la conception du Sénat paritaire s'apparente, qu'on le veuille ou non, à une technique du droit des gens qui semble actuellement fort désuète et qui, en tout cas, a donné des résultats déplorables dans les institutions internationales où elle est pratiquée. L'idée de l'égalité des Etats traîne après elle un cortège d'images et de conceptions incompatibles avec la notion de progrès dans l'organisation des relations entre groupes humains. Si le projet de l'Assemblée *ad hoc* n'établit pas d'institutions fédérales, du moins donne-t-il à celles qu'il prévoit un caractère supranational nettement accusé. Dans l'ordre idéologique, égalité des Etats et Communauté supranationale ne sont pas des formules qui vont de pair.

Le second argument important a trait aux relations qu'il y a lieu de maintenir entre l'Europe des Six et l'Europe des Quinze, c'est-à-dire entre la Communauté européenne en gestation et le Conseil de l'Europe. On sait le prix que l'on attache à ces relations dans les milieux de l'Europe des Quinze. De son côté, l'Assemblée *ad hoc* s'est toujours prononcée énergiquement contre toute solution du problème qui ressemblerait, de près ou de loin, à du séparatisme européen.

Dans le domaine qui nous occupe, l'on fait du Sénat de la Communauté l'une des pièces maîtresses du système de liaison avec le Conseil de l'Europe, en ce sens que les sénateurs de la Communauté sont appelés à devenir, en même temps, les représentants des Six Pays à l'Assemblée consultative de Strasbourg et qu'inversement, les Traités d'association visés à l'article 92 du projet pourront prévoir la participation de représentants des Etats associés au Sénat de la Communauté. Si cette seconde forme de liaison ne constitue pas un obstacle à la représentation paritaire, la première, en revanche, ne s'y adapte pas puisque la représentation à l'Assemblée consultative de Strasbourg est précisément une représentation pondérée, représentation qu'il faudra sans doute remanier, mais qui existe et qui est assez voisine de celle choisie par

l'Assemblée *ad hoc*.

On a imaginé d'étranges formules pour tenter de sortir de cette impasse. C'est ainsi que l'on envisagerait, tout en choisissant les mêmes hommes dans les deux cas, lorsque les chiffres correspondent de part et d'autre, de faire appel à une sorte de représentation de complément chaque fois que le besoin s'en ferait sentir. Supposons un Etat Membre de la Communauté, titulaire de 18 sièges à l'Assemblée consultative. Si le Sénat paritaire venait, par exemple, à en comporter 10 pour chaque Etat, on désignerait tout simplement 8 membres *de plus* pour la représentation à l'Assemblée consultative. Il faut pourtant reconnaître que cette acrobatie diplomatique manque largement son but. Le principe essentiel en matière de liaison répondait à ce que l'on a dénommé « *l'union personnelle* », en d'autres termes l'identité de représentation réalisée dans la personne des représentants. On en est loin dans la formule qui vient d'être évoquée, et qui n'est peut-être pas la seule à avoir vu le jour dans le cénacle des Six Ministres.

Mais c'est peut-être la troisième critique qui, tout compte fait, est la plus grave. L'Assemblée *ad hoc* a recherché un équilibre entre la représentation des peuples et celle des Etats nationaux. Elle a cru l'obtenir en établissant *deux Chambres* et en faisant un statut spécial à la seconde, le Sénat, dont les membres sont désignés par les Parlements nationaux, et non par le suffrage universel direct. Ce statut lui paraissait d'autant mieux garantir la défense des intérêts légitimes des Etats que, dans la pensée de l'Assemblée, le choix des Parlements nationaux est appelé à se porter, autant que possible, sur des hommes éminents, ayant rempli des charges gouvernementales ou demeurés en contact avec les Gouvernements : anciens Ministres, Ministres d'Etat, parlementaires influents, voire personnalités extraparlimentaires. Un vœu exprès dans ce sens a été formulé par la Commission constitutionnelle et repris dans son rapport précité à l'Assemblée *ad hoc*. De cette façon, ajoutait le rapport, les Gouvernements sont assurés que leur point de vue sera représenté dans le Sénat de la Communauté, sans, cependant, que les sénateurs deviennent de simples délégués des Gouvernements et qu'une des deux Chambres se mue d'Assemblée parlementaire en Conférence diplomatique du type le plus traditionnel.

En d'autres termes, l'équilibre recherché par l'Assemblée *ad hoc* entre les peuples et les Etats est inséparable d'une structure d'ensemble *fondamentalement démocratique*.

Le Sénat paritaire confirme-t-il cette structure? Nullement. On peut même affirmer qu'il vient la fausser. Car il est bien difficile de croire que si certains Gouvernements mettent un pareil acharnement à revendiquer l'égalité de représentation au Sénat de la Communauté, ce soit pour laisser ensuite la pleine liberté du vote aux sénateurs paritaires... Ce que ces Gouvernements veulent, c'est la certitude de pouvoir compter, en toute hypothèse, sur le bloc de leurs voix nationales.

Qui n'aperçoit, dès lors, que le Sénat paritaire cesse d'être une Chambre pour devenir une Conférence diplomatique délibérant par délégations? Cet effet serait plus sûrement obtenu encore si le mode de désignation des sénateurs venait à être changé et à dépendre, par exemple, du choix exclusif de chaque Gouvernement national.

Ajoutons que la formule du Sénat paritaire laisse dans l'ombre la question de savoir quel serait le mode de votation en honneur dans cette Assemblée. Conserverait-on le principe majoritaire? Ou bien se porterait-on, comme le postule l'idée de délégation, vers un système de vote à l'unanimité ou à des majorités très élevées?

Aux yeux des peuples de la Communauté, un Sénat ainsi conçu ne tarderait pas à apparaître comme une entreprise réactionnaire tendant à neutraliser le suffrage universel admis à la première Chambre. On risquerait alors de voir se reproduire, sur le plan des institutions européennes, le profond et douloureux conflit entre Chambre Basse et Chambre Haute qui a marqué de son empreinte l'histoire du développement de la démocratie dans de nombreux pays. Pareil errement est à éviter si l'on veut vraiment donner à l'Europe naissante des assises démocratiques et lui épargner des convulsions auxquelles sa santé fragile ne résisterait peut-être pas.

Dans la réalité politique, il ne faut pas perdre de vue, en outre, que les Gouvernements des Etats Membres trouvent, ailleurs encore qu'au Sénat, la certitude de faire entendre leur voix. Ils la trouvent dans l'existence

du Conseil de Ministres nationaux, où ils siègent sur le pied de l'égalité la plus stricte. Il importe de souligner que le projet de l'Assemblée *ad hoc* a assigné au Conseil de Ministres nationaux un rôle particulièrement important, que consacrent les articles 35, 36 et 37 du projet.

La vérité est que celui-ci forme un tout dont les parties sont interdépendantes et s'équilibrent mutuellement. Remplacer le Sénat pondéré par le Sénat paritaire revient dans ces conditions, étant donné la présence du Conseil de Ministres nationaux, à multiplier par deux les garanties réservées aux Etats Membres et à faire en même temps un grand pas en arrière sur la route qui mène à l'organisation supranationale.

On rétorquera que le Sénat paritaire doit entraîner, dans l'esprit de certains de ses protagonistes, la disparition ou tout au moins une diminution d'influence du Conseil de Ministres nationaux. Il est exact que cette préoccupation est bien celle d'un certain nombre de défenseurs du Sénat paritaire à l'Assemblée *ad hoc*. Mais est-elle bien aussi celle des Ministres ou de tous les Ministres ? Le moins que l'on peut dire est qu'il est permis d'en douter fortement lorsque l'on relit le communiqué publié, le 8 août dernier, à l'issue de la Conférence de Baden-Baden et où il n'est question que d'une des cinq institutions de la Communauté européenne, à savoir le Conseil de Ministres nationaux. Toute l'articulation du projet de l'Assemblée *ad hoc* se trouve ainsi modifiée et déformée.

D'aucuns songeront peut-être à une autre formule encore, celle d'un Conseil de Ministres nationaux prenant purement et simplement la place du Sénat de la Communauté, quelle que soit la structure, pondérée ou paritaire, de ce dernier. Selon certaines indications, cette formule rencontrerait la sympathie de divers milieux politiques. Elle est signalée au Congrès à titre d'information.

Dans cette hypothèse, il est clair que l'on ne serait plus en présence d'un mécanisme comportant *deux Chambres*, mais d'une construction comparable à celle de la Constitution de Bonn, le Sénat étant alors transformé en une sorte de *Bundesrat*. Une des instances de l'Assemblée *ad hoc*, la Commission constitutionnelle, en a délibéré en son temps (décembre 1952) et a repoussé la formule, mais l'Assemblée plénière n'a pas eu à en connaître et ne s'est donc pas prononcée.

Il faut admettre que si ce système nous écarte tout à fait du régime parlementaire pour la seconde Chambre, il est, à sa façon, plus rationnel que celui du Sénat paritaire, car il donne aux choses leurs véritables noms et il comporte une organisation appropriée.

Deux points cependant seraient à approfondir et à trancher clairement si l'on venait à s'orienter dans cette direction, à savoir le mode de désignation des membres de ce nouvel organisme et le mode de votation de ce dernier. Au minimum, il y aurait lieu de rejeter l'exigence de l'unanimité et de s'inspirer des règles admises au *Bundesrat* pour le vote.

De l'avis du rapporteur, la transformation du Sénat de la Communauté en *Bundesrat* laisserait toutefois subsister les difficultés et les inconvénients politiques qui ont été relevés plus haut et qui concernent le danger de neutralisation du suffrage universel. Le raisonnement conduit donc, dans ce cas, à ne plus reconnaître les mêmes pouvoirs aux deux Assemblées, mais à en donner moins à la seconde et davantage à la première, la Chambre des Peuples.

C'est la seule manière de surmonter l'obstacle. Les adversaires de la doctrine de l'Assemblée *ad hoc* sont-ils prêts à y souscrire ?

II — L'intégration des territoires d'outre-mer

Cette matière, qui a donné lieu, elle aussi, à de larges débats, fait l'objet de deux articles du projet de l'Assemblée *ad hoc*, l'article 15 et surtout l'article 101.

L'article 15, dans son deuxième §, prévoit une représentation complémentaire à la Chambre des Peuples pour la seule République française au titre de ses départements et territoires d'outre-mer, dans les conditions que fixera une loi française.

La France se voit de la sorte conférer 70 sièges, tandis que l'Allemagne et l'Italie en obtiennent chacune 63, la Belgique et les Pays-Bas, chacun 30 et le Luxembourg, 12. Il résulte de nombreuses déclarations et interventions faites devant l'Assemblée *ad hoc*, que l'octroi de 70 sièges à la France ne signifie nullement que 7 sièges en tout et pour tout sont dévolus à la représentation des territoires d'outre-mer. Encore une fois, c'est à une loi française qu'il appartiendra d'aménager cette représentation à l'intérieur du contingent de 70 sièges attribué à la France. Il importait de le proclamer une fois de plus pour dissiper des équivoques et réfuter des interprétations tendancieuses qui n'ont pas manqué de se faire jour.

De son côté, l'article 101, qui est le principal article consacré par le projet au problème de l'intégration des territoires d'outre-mer, est libellé dans les termes suivants :

- « 1. Sauf déclaration faite avant la signature du Traité par tout Etat Membre intéressé, les dispositions du Statut s'appliquent à tous les territoires relevant de la juridiction de chaque Etat.
2. Les lois, recommandations et toutes autres décisions de la Communauté, ainsi que les traités conclus par elle, ne s'appliquent aux territoires non européens qu'aux conditions d'adaptation déterminées par l'Etat Membre dont ils relèvent.
3. Les dispositions du Statut peuvent être étendues en tout ou en partie, par des protocoles distincts, aux territoires visés par la déclaration prévue au paragraphe 1 du présent article, ainsi qu'aux Etats, pays, territoires dont l'Etat Membre ou un Etat associé assure les relations internationales. »

Ce texte est si clair qu'il semble pouvoir se passer de commentaires. Le mécanisme de l'intégration est indiqué de façon précise dans les § 1 et 3. On constatera cependant, par la lecture du *Compte rendu in extenso* des débats de l'Assemblée *ad hoc*, qu'une certaine confusion s'est malgré tout glissée dans les discussions en séance publique.

Ultérieurement, le problème de l'intégration des territoires d'outre-mer a provoqué de nouvelles études fort approfondies, entreprises surtout dans les pays directement intéressés.

Ces études ont montré que le problème des territoires d'outre-mer comporte en réalité deux aspects :

- l'un, qui a été traité par l'Assemblée *ad hoc*, est celui de l'intégration proprement dite;
- l'autre, par contre, sur lequel l'Assemblée n'a pas statué, concerne la liaison à assurer entre toute politique d'intégration poursuivie au sein de la Communauté et la politique africaine de la Grande-Bretagne et du Commonwealth britannique.

Sans entrer dans l'examen de ce second aspect du problème, il est patent que sa solution implique la mise en place d'une politique économique et d'une politique d'investissements de la Communauté dans les territoires d'outre-mer.

C'est pourquoi il serait souhaitable que, sans revenir sur les articles 15 et 101, le Congrès de La Haye décide la création d'un organisme d'études qui ferait rapport au Mouvement Européen sur l'ensemble des problèmes soulevés par l'intégration des territoires d'outre-mer relevant d'Etats Membres de la Communauté.

III. — L'organisation du pouvoir exécutif de la Communauté

Comme pour le pouvoir législatif, les dispositions du projet de l'Assemblée *ad hoc*, relatives à l'organisation de l'Exécutif, représentent une œuvre de conciliation et une recherche d'équilibre entre des intérêts différents incarnés dans des institutions diverses.

L'Assemblée avait ici à tenir compte de deux grands courants de pensée, l'un qui se réclame de la conception supranationale, l'autre qui se fait le gardien de la conception classique de la souveraineté.

De là, un Exécutif à deux branches : le Conseil exécutif européen et le Conseil de Ministres nationaux.

Leur présence n'est pas le fruit du hasard ni le reflet d'une tactique : elle traduit une réalité profonde qui subsistera sans doute fort longtemps, tout comme aux Etats-Unis d'Amérique le courant fédéraliste (ou centraliste) et le courant favorable à la protection des droits des Etats.

Sur cette base, l'Assemblée *ad hoc* a édifié le Conseil exécutif européen, qui est en somme le Gouvernement propre de la Communauté, et le Conseil de Ministres nationaux, dont l'approbation, unanime ou majoritaire, est requise dans de nombreux cas.

L'Assemblée ne s'est pas contentée de doter la Communauté d'un Gouvernement : elle s'est préoccupée de procurer à celui-ci l'indépendance et la stabilité nécessaires.

L'indépendance se marque dans le fait que le Conseil exécutif européen sort d'une des deux Chambres de la Communauté, en l'occurrence le Sénat, et que toute intervention du Conseil de Ministres nationaux ou, a fortiori, des Ministres comme tels est exclue dans sa formation.

Quant à la stabilité du Conseil exécutif européen, elle découle de diverses dispositions du projet. Mentionnons spécialement l'article 28, aux termes duquel le Président du Conseil est désigné par le Sénat à la majorité absolue de ses membres, et l'article 31, qui prend une série de précautions contre des crises politiques trop fréquentes, notamment en utilisant la procédure dite « de la censure constructive » et en subordonnant le renversement du Conseil à une majorité plus élevée que la majorité ordinaire.

Ce souci de garantir à la fois l'indépendance et la stabilité du Conseil exécutif européen s'est imposé à l'Assemblée *ad hoc* en raison des conditions mêmes dans lesquelles elle avait à mettre au point le statut de l'Exécutif.

Comme l'indique le rapport soumis à la session plénière de mars, l'Assemblée *ad hoc* devait nécessairement voir le problème du pouvoir exécutif dans une optique très différente de celle à travers laquelle l'ont envisagé les constituants nationaux du siècle passé. Ceux-ci étaient en présence d'un Exécutif muni de prérogatives considérables qui l'avaient incité à empiéter sur les autres domaines de la vie publique. Ils étaient donc naturellement conduits à dresser des barrières, dans les institutions et dans les textes, contre le retour de semblables errements. C'est ce qui explique, en ordre principal, la méfiance caractéristique des Constitutions libérales du 19^e siècle à l'endroit de l'Exécutif.

Sur le plan européen, le problème n'est pas du tout le même à l'heure actuelle. A l'exception de la C.E.C.A., de création récente, les quelques organisations existantes ne s'appuient que sur des Exécutifs assez faibles et aux pouvoirs peu étendus.

Au moment où il entrera en fonctions, le Conseil exécutif européen ne disposera pas, non plus, à l'exemple des Gouvernements nationaux, d'un appareil administratif puissant, fonctionnant selon des règles bien établies, s'étayant sur une tradition, et capable de corriger, par sa permanence, les inconvénients qui résultent de crises ministérielles répétées.

Par contre, ce Conseil exécutif jeune va trouver en face de lui, au sein de la Communauté, plusieurs Etats Membres, dont les Gouvernements bénéficient d'une stabilité remarquable. Son autorité serait certainement affaiblie, en fait sinon en droit, si les personnalités qui le composent venaient à changer trop souvent alors que leurs partenaires nationaux demeureraient longtemps en place.

L'Assemblée *ad hoc* ne pouvait pas oublier non plus que le Conseil exécutif européen, quelle que soit sa composition, aura à s'acquitter de missions particulièrement lourdes. Durant les deux premières années

d'existence de la Communauté, il lui faudra réaliser l'intégration de la C.E.C.A. et de la C.E.D., intégration qui est une des principales raisons d'être du projet actuel. D'autre part, il aura à poursuivre l'établissement progressif d'un marché commun, qui sera inévitablement une œuvre de longue haleine.

Une autre circonstance a également influencé les travaux de l'Assemblée *ad hoc* en ce qui concerne l'aménagement de l'Exécutif. C'est le recul manifeste qui s'est produit, dans l'ordre institutionnel, entre le Traité qui établit la C.E.C.A. et celui qui établit la C.E.D. Seule, la Haute Autorité de la C.E.C.A. fait véritablement figure d'un Exécutif européen digne de ce nom. Le Commissariat de la C.E.D. n'en est qu'un assez pâle décalque, fortement subordonné, au surplus, au Conseil des Ministres tout puissant. La Commission constitutionnelle, puis l'Assemblée *ad hoc* ont entendu réagir contre cette régression et revenir à la saine doctrine d'un Exécutif véritable.

De là cette volonté, qui transparaît à chaque instant, de faire du Conseil exécutif européen un organisme autonome à l'égard des Gouvernements nationaux et assuré en outre de la stabilité indispensable à l'accomplissement de son œuvre. Il faut vraiment lire le projet de l'Assemblée *ad hoc* d'une manière superficielle ou avec un esprit prévenu pour y relever, comme on l'a parfois fait, les traces d'un « *Gouvernement d'Assemblée* », entendu, faut-il le dire, dans le sens péjoratif.

Il ne paraît pas que les mois qui se sont écoulés depuis l'élaboration du projet aient enlevé quoi que ce soit de leur pertinence aux considérations qui viennent d'être rappelées et qui inspirèrent l'Assemblée *ad hoc*.

Il était cependant nécessaire de les formuler à nouveau devant les intentions prêtées, à tort ou à raison, aux Six Ministres ou à certains d'entre eux, et devant le communiqué de Baden-Baden où l'on semble avoir oublié jusqu'au nom du Conseil exécutif européen.

La Communauté ne vivra pas uniquement par ses organes législatifs. L'organe permanent sera le Conseil exécutif européen. C'est lui qui se manifestera en dehors des sessions parlementaires et qui, en tout temps, sera aux yeux des foules l'expression politique de la Communauté.

Il serait donc impossible d'admettre des solutions qui l'amputeraient de son indépendance ou de ses pouvoirs.

Une de celles-ci serait de confier sa désignation au Conseil de Ministres nationaux statuant à la majorité ou peut-être même à l'unanimité ! Combien de personnalités fortes et libres pourraient franchir un pareil cap ?

Quant au système d'un Conseil mixte, composé à la fois de Ministres européens et des membres du Conseil de Ministres nationaux, il soulève, entre-autres objections, celle de l'exercice de la responsabilité politique. Vraiment, on a peine à imaginer l'existence de ce monstre juridique où des Ministres seraient responsables devant le Parlement de la Communauté, cependant que d'autres le seraient devant leurs Parlements nationaux respectifs. On se demande ce qu'il adviendrait en cas de crise ou de demi-crise.

La bataille qui va se livrer autour du statut du Conseil exécutif européen sera pour le moins aussi décisive et aussi grosse de conséquences que celle qui s'engagera au sujet d'autres problèmes difficiles comme, par exemple, la composition du Sénat.

Pour que l'Europe existe, il faut un Gouvernement de l'Europe.

IV. — Le statut du Conseil économique et social

Faisant écho aux vœux exprimés dès 1949 par la Conférence de Westminster, aux revendications des organisations syndicales et à de nombreux travaux particuliers, l'Assemblée *ad hoc* a inscrit, parmi les institutions de la Communauté, un Conseil économique et social.

Ce Conseil ne forme pas une troisième Chambre. Comme le porte l'article 50 du projet, les fonctions qu'il exerce auprès du Parlement et du Conseil exécutif européen sont des fonctions consultatives. S'il en était

autrement, la procédure législative de la Communauté pourrait, dans certains cas, se trouver sérieusement alourdie.

Pour le même motif, le projet n'a pas prescrit la consultation obligatoire du Conseil.

Par contre, il lui a reconnu un droit d'initiative dont l'exercice est laissé à sa discrétion.

Le Conseil économique et social sera donc en mesure d'apporter à la Communauté une contribution utile.

Certaines objections ont néanmoins été adressées au statut du Conseil tel qu'il est formulé par le projet.

Le 27 juin 1953, la Commission économique et sociale du Mouvement Européen, réunie à Bonn sous la présidence de M. Hermann Abs, adoptait la résolution suivante :

« La Commission internationale économique et sociale,

— affirme à nouveau l'intérêt que porte le Mouvement Européen à la création d'un Conseil économique et social européen, en faveur de laquelle s'étaient déjà prononcées sa Conférence économique de Westminster et sa Conférence sociale de Rome,

— constate avec satisfaction que le projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne, établi par l'Assemblée *ad hoc*, comporte un Conseil économique et social européen, conçu pour pouvoir ultérieurement être partie intégrante d'un Conseil étendu à tous les Etats Membres du Conseil de l'Europe,

— se réservant de suggérer ultérieurement des dispositions précises quant à la structure de cette institution, insiste dès maintenant sur la nécessité de conférer à celle-ci le droit d'initiative et d'enquête sans lequel son efficacité serait largement compromise. »

Il a été répondu plus haut à l'observation relative au droit d'initiative du Conseil. L'article 50, § 2 dispose en toutes lettres que si la consultation du Conseil n'est pas automatique, celui-ci peut cependant « adresser des résolutions » à chacune des Chambres et au Conseil exécutif européen. Il lui est donc loisible de faire connaître ses vues sur les matières qu'il aura pris soin d'approfondir au préalable.

Quant au droit d'enquête, il n'est pas visé expressément dans le projet. Il n'en a pas non plus été question dans les délibérations des diverses instances de l'Assemblée *ad hoc*. Mais il faut remarquer que celle-ci n'a fait qu'envisager dans ses très grandes lignes le statut du Conseil économique et social et qu'à l'article 51, le projet a confié à une loi ultérieure de la Communauté le soin de régler « la composition, la compétence et le fonctionnement » du Conseil. Il en résulte que l'inscription du droit d'enquête parmi les prérogatives du Conseil pourrait dès lors être utilement discutée au moment de l'élaboration de cette loi.

Parmi les autres questions qui ont également retenu l'attention de l'opinion publique, il faut noter celles qui ont trait à la composition du Conseil. Le souhait assez général est de voir la loi organique mentionnée à l'article 51, adopter le principe de la représentation des groupes interprofessionnels, de préférence à celle des professions. On réclame aussi avec insistance une représentation adéquate de la pensée économique au sein du Conseil.

Encore une fois, ce sont là des matières à propos desquelles le Congrès peut certes émettre un vœu, mais qui, par définition, ne pourront être tranchées que lorsque la loi organique sera soumise au Parlement de la Communauté.

V. — Le contrôle politique de la Communauté européenne de défense

Trois dispositions du projet de l'Assemblée *ad hoc* revêtent un intérêt particulier en ce qui concerne la C.E.D.

C'est d'abord l'article 66, ainsi conçu :

« Les dispositions du présent Traité relatives à la Communauté européenne de Défense sont applicables lorsque le présent Traité, ainsi que le traité instituant la Communauté européenne de Défense, sont l'un et l'autre entrés en vigueur. »

Comme on l'aura remarqué, il s'agit là de ce que l'on pourrait appeler une clause de prudence, destinée à couvrir toutes les éventualités politiques. Ou plutôt à tenter de le faire, car l'on pourrait se demander ce qu'il adviendrait de la Communauté politique, au moins dans l'immédiat, si la Communauté de Défense devait échouer... Juridiquement parlant, l'échec de la C.E.D. n'entraîne certes pas l'abandon de la Communauté politique. Mais nous sommes ici dans un domaine gouverné bien plus par des considérations politiques et psychologiques que par les normes du droit pur.

Les deux autres dispositions à retenir sont nettement plus concrètes.

C'est la disposition de l'article 62, § 2 :

« Dès l'entrée en fonctions du premier Conseil exécutif européen, le Commissariat de la Communauté européenne de Défense est responsable devant le Parlement dans les mêmes conditions que le Conseil exécutif européen. »

C'est celle de l'article 64, § 2 :

« A dater de la constitution de la Chambre des Peuples, le budget de dépenses de la Communauté européenne de Défense est voté par le Parlement, dans les conditions déterminées à l'article 76 du présent Traité. »

Il est très probable que si les Six Ministres consentaient à faire collectivement, ou dans leurs Parlements nationaux respectifs, une déclaration spécifiant qu'ils acceptent, dès à présent, ces deux textes, cette déclaration faciliterait grandement la ratification du Traité instituant la C.E.D.

Ce que consacre l'article 62, § 2 n'est rien moins que la responsabilité directe du Commissariat de la C.E.D. devant le Parlement de la Communauté, et ce, dans les mêmes conditions que le Conseil exécutif européen. La responsabilité politique du Commissariat de la C.E.D. existerait donc dès la période transitoire prévue par le projet de l'Assemblée *ad hoc*, c'est-à-dire avant même que le Conseil exécutif européen soit purement et simplement substitué au Commissariat de la C.E.D. en vertu de l'article 63, § 1.

De son côté, l'article 64, § 2 transfère au Parlement de la Communauté — Parlement dont une Chambre au moins est élue — les pouvoirs budgétaires enlevés aux Parlements nationaux en matière de défense nationale. Ainsi, le contrôle démocratique dans ce domaine change à coup sûr de titulaire, mais ne cesse pas d'être exercé. En même temps, la disposition de l'article 64, § 2 simplifie et allège considérablement les formalités prescrites par le Traité de la C.E.D. pour le vote du budget de dépenses de cette dernière. Aux yeux de ceux qui se piquent de connaître quelque peu ce Traité, ce n'est pas le moindre mérite du projet de l'Assemblée *ad hoc*...

Dans les milieux européens militants, on estime toutefois que l'Assemblée *ad hoc* n'est pas encore allée assez loin dans la voie de la démocratisation de la C.E.D. On lui fait le reproche de ne pas avoir utilisé assez largement les perspectives que lui ouvrait l'article 38 du Traité du 27 mai 1952 et l'on insiste pour que le Congrès de La Haye franchisse le pas que l'Assemblée *ad hoc* et les Six Ministres n'ont pas, ou pas encore, franchi. En d'autres termes, il existe une tendance assez répandue qui attend du Congrès qu'il se prononce en faveur de la mise à la disposition de la Communauté des Forces européennes de Défense.

C'est là, bien entendu, une revendication de caractère fort général. Des points plus précis pourraient être retenus, par exemple l'attribution au Conseil exécutif européen du pouvoir de nommer, en lieu et place du Conseil des Ministres, les chefs supérieurs de l'armée européenne.

Le rapporteur est d'avis que cette façon de procéder par points spéciaux serait préférable à l'autre, trop large dans son champ d'application et difficile aussi à traiter isolément, en raison de ses incidences inévitables sur le problème de la compétence de la Communauté en matière de politique étrangère.

Aux cinq questions qui viennent d'être exposées, on se demandera peut-être s'il ne conviendrait pas d'en adjoindre d'autres.

Le fait est que l'accord n'est pas réalisé sur les dispositions du projet de l'Assemblée *ad hoc* qui visent, notamment, le caractère indissoluble de la Communauté (art. 1^{er}), la représentation de la Sarre au sein de cette dernière (art. 102), et les conséquences de l'unification de l'Allemagne (art. 103).

Le Congrès estimera sans doute, comme l'a fait en son temps l'Assemblée *ad hoc*, qu'il serait inopportun, dans les circonstances politiques actuelles, d'ouvrir un débat sur la Sarre ou sur l'unification allemande.

Quant au problème du droit de sécession, il ne saurait se prêter, par nature, à un échange de vues développé. En réalité, on est « pour » ou on est « contre » ce droit suivant que l'on souhaite ou non que la Communauté ait une existence assurée, et non une vie précaire soumise sans cesse à la menace ou au chantage d'un retrait.

Il est clair, cependant, que le présent rapport n'est pas limitatif et que la discussion pourra s'étendre, le cas échéant, au-delà des cadres qu'il a tracés.

Il reste un vœu à exprimer : c'est que le Congrès ait sans cesse en vue, comme l'Assemblée *ad hoc*, le bien de l'Europe et le progrès de son unité. Les institutions décrites dans le projet ne sont certainement pas parfaites et nul n'a jamais eu l'orgueil de soutenir que le projet comme tel devrait être adopté en bloc. Mais du moins, ces institutions ont-elles été conçues avec le sincère désir de permettre à la Communauté de vivre, de fonctionner et de se développer.

Telles quelles, elles suffiraient à garantir à l'Europe un bon, un vigoureux départ.