

Avis du Conseil d'État sur les traités instituant la CEE et la CEEA (Luxembourg, 27 septembre 1957)

Légende: Le 27 septembre 1957, le Conseil d'État luxembourgeois exprime son opinion sur les points majeurs du projet de loi portant approbation des traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie nucléaire.

Source: Le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté économique européenne. Marché commun. Luxembourg: Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois, 1957. 271 p. p. 100-112.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:
http://www.cvce.eu/obj/avis_du_conseil_d_etat_sur_les_traites_instituant_la_cee_et_la_cea_luxembourg_27_septembre_1957-fr-32fc4208-cof8-42cd-9796-oc3aa1878e44.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Avis du Conseil d'État

Après délibération en séance plénière du 27 septembre 1957, le Conseil d'Etat émit l'avis suivant au Gouvernement concernant la loi portant approbation du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, de ses Annexes, Protocoles et Convention additionnels et de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes.

L'objectif politique des traités.

L'exposé des motifs retrace l'historique des Traités qui sont l'aboutissement de négociations aussi longues que patientes entre les Gouvernements intéressés. Ni les revers qui ont marqué la « politique européenne », ni les déconvenues qu'ont éprouvées les artisans de cette politique, n'ont pu ébranler leur volonté de poursuivre l'œuvre d'unification amorcée par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, et de la mener à bonne fin par la création d'une communauté économique. Cette étape décisive, condition de la création d'une Europe unie, vient d'être franchie.

Dès l'institution de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, les Etats membres de cette communauté étaient convaincus de la nécessité de poursuivre la réalisation d'une Europe économiquement et politiquement unie, par la fusion des économies nationales, par l'instauration d'un marché commun pour tous les biens, par l'élévation progressive du niveau général de vie, par la création d'institutions européennes nouvelles ou par l'extension des institutions existantes. Cet objectif politique apparaît nettement dans les nouveaux traités qui, au-delà de l'unification économique, visent l'unification politique de l'Europe ; la réalisation de cette Europe unifiée offre peut-être aux pays de l'occident leur dernière chance de survie, leur dernière possibilité d'une existence libre, et la perspective d'une ère de prospérité économique et de progrès.

C'est par leur objectif lointain que les trois communautés : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Marché commun et Euratom prennent leur véritable signification. Si pour les deux dernières communautés le caractère d'institutions supranationales est moins marqué que pour la première, elles sont cependant des institutions européennes fortement organisées, possédant leur propre droit et constituant des sources de droit pour les Etats membres. Les organes de ces communautés exerceront d'importants pouvoirs économiques jusque-là réservés aux Etats membres et prendront donc nécessairement, de ce fait, une importance politique grandissant avec la mise en application progressive des traités. On a reproché aux traités de ne pas résoudre le problème de la constitution politique de l'Europe, de franchir seulement une première étape par la création d'une vaste communauté d'intérêts. Mais la création d'une unité politique européenne ne se serait-elle pas heurtée en ce moment aux particularismes nationaux et ne risquait-elle pas de rester dans le domaine de l'utopie et de la pensée spéculative?

En donnant à leur œuvre un fondement réaliste par la création d'une base de départ solide et nettement délimitée, les auteurs des traités ont évité le danger de voir s'écrouler une construction trop ambitieuse et trop hâtive. Un continent qui s'est cloisonné au cours des siècles, dont les nations n'ont cessé de s'entre-déchirer, ne peut pas, du jour au lendemain, être réuni dans une communauté économique et moins encore dans une entité politique. Il fallait procéder par étapes et tenir compte des intérêts divergents lesquels devront s'harmoniser au cours d'une période de transition ; il fallait éviter des distorsions trop violentes au sein des économies nationales ; il fallait introduire des clauses de sauvegarde et des dispositions exceptionnelles pour permettre à l'un ou à l'autre des Etats membres d'accéder à la communauté dès le début.

Les traités ne constituent qu'une première étape ; d'après l'expression de M. Pineau ils seront « le début de la Grande Europe qui constitue notre objectif final » ; ils créent la base économique pour la fortification politique de l'Europe. L'introduction d'un marché européen, la collaboration étroite pour l'utilisation de l'énergie nucléaire et la création d'institutions européennes communes activeront d'une manière décisive les efforts en vue d'une association politique des Etats membres ; le bloc politique à l'échelle mondiale naîtra du bloc économique.

L'objectif immédiat du traité du marché commun.

La création du marché commun vise au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres par le moyen d'une production accrue, améliorée et librement accessible à tous les utilisateurs ; il faudra donc élargir les débouchés, spécialiser les productions, moderniser les entreprises, employer judicieusement la main-d'œuvre, veiller à la productivité des investissements, développer les régions arriérées. La constitution en Europe d'un vaste espace économique apparaît comme une nécessité si les pays de l'Europe occidentale ne veulent pas déchoir au niveau d'une région sous-développée. Le prodigieux essor économique des Etats-Unis d'Amérique s'est développé dans un grand ensemble économique ; un grand espace a permis à la Russie Soviétique de tirer parti des possibilités de production ainsi créées. Placée entre ces deux géants économiques, la Communauté Européenne, avec ses ressources économiques et ses 160 millions d'habitants, représentera une force enfin comparable aux deux grands blocs mondiaux.

Le marché commun se présente essentiellement comme un vaste espace économique qui ne connaît ni restrictions quantitatives à la circulation des biens et des paiements, ni entraves à la libre circulation des personnes. Il se présente comme la mise en commun des ressources, des produits, des facteurs de production par la suppression des droits de douane, des restrictions à l'importation, des régimes préférentiels et des contrôles des changes. A longue échéance il signifiera un revirement complet des situations établies. On peut concevoir que sa création entraînera l'élimination des entreprises marginales du commerce et de l'industrie par celles que la nature ou les conditions de production auront placées dans de meilleures conditions, qu'il entraînera la fin de certains privilèges et de certains monopoles entretenus par la protection douanière ou les restrictions administratives, qu'il entraînera l'alignement des profits et la suppression des bénéfices exceptionnels, qu'il entraînera des mouvements de populations dus à des causes démographiques aussi bien qu'à des conditions économiques et qu'il entraînera nécessairement une confrontation des budgets publics et des systèmes fiscaux.

Mais une telle révolution ne se fera pas du jour au lendemain. Le système de l'application du traité est progressif et s'étend sur un nombre considérable d'années. Les chocs inévitables se trouvent atténués par des clauses de sauvegarde et, durant la période de transition, chaque Etat membre dirigera souverainement sa politique économique et sociale. Dès-à-présent les économies des divers pays devront être préparées au marché commun et les adaptations nécessaires devront être prévues sans délai ; ce problème de l'adaptation présente d'autant plus de difficultés que les économies nationales qui vont se confronter sont accessoirement complémentaires et principalement concurrentes.

La vie économique des pays membres ne se trouvera affectée que très progressivement par les effets du Traité. La lenteur de la transformation est illustrée par la comparaison des délais inscrits au traité pour la réalisation des étapes successives. Encore la période initiale peut-elle être prorogée dans certaines hypothèses. Et les appréhensions qui sont émises aujourd'hui au sujet du sort de telle branche économique trouveront-elles encore une justification dans les réalités lorsque, dans quinze ans, le traité entrera en application et que toutes les économies nationales auront connu pendant cette période les transformations techniques rapides de l'ère de l'automation et de l'énergie nucléaire? Des crises d'adaptation seront inévitables ; il appartiendra aux Gouvernements d'élaborer une politique économique qui s'inspire des nécessités nouvelles et de poursuivre une politique financière qui facilite les investissements productifs et qui favorise les reconversions d'entreprises qui pourraient se révéler inévitables.

Extension du Marché commun et zone de libre échange.

Le but poursuivi par les nouvelles Communautés européennes ne saurait être la constitution d'un nouveau bloc isolationniste dont le seul mérite serait d'être plus large que les autres. L'accession aux Communautés est ouverte à tout Etat européen et les parties contractantes affirment leur volonté de conclure des accords avec tout pays européen ou extra-européen afin de garantir une évolution souple et harmonieuse des échanges commerciaux.

D'ores et déjà des pourparlers en vue de la création d'une zone de libre échange sont engagés et les appréhensions émises au sujet de l'instauration d'un nouveau protectionnisme à six se trouvent dissipées. Selon les paroles du Ministre Larock, le Marché commun sera « autre chose qu'une extension européenne du nationalisme économique ».

Le contenu du traité du marché commun.

Le Conseil d'Etat ne veut pas refaire une analyse des traités lesquels, suivant l'expression d'un de leurs promoteurs, « sont d'une technicité effrayante ». Il se borne à résumer les dispositions essentielles tout en renvoyant, pour une analyse détaillée, à l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi.

1. Le principe du Traité.

Les déclarations préliminaires prennent une importance particulière comme affirmation des principes qui ont guidé les auteurs du traité ; elles tracent la voie à suivre lorsque les textes du traité manquent de clarté et de précision.

Trois ordres d'idées sont fortement mis en relief :

- 1) les parties contractantes conviennent d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens et invitent tous les peuples à y collaborer.
- 2) elles décident d'assurer par une action commune le progrès économique et social, en supprimant les barrières qui divisent l'Europe, en assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration des conditions de vie et de l'emploi. Conscientes des difficultés qui surgiront par la suppression des entraves à la circulation, elles préconisent une action concertée pour garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les balances de paiements et l'application de certaines règles assurant la loyauté dans la concurrence ;
- 3) elles entendent renforcer les liens de solidarité qui existent entre certains des Etats contractants et leurs territoires d'outre-mer afin de promouvoir la prospérité de ces territoires et, d'une façon générale, de contribuer, par une politique commerciale commune, à la suppression des restrictions aux échanges internationaux.

2. La mission de la communauté.

La mission de la communauté se trouve délimitée à l'art. 2 du traité ; la communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques des Etats membres, de promouvoir : 1) un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la communauté ; 2) une expansion continue et équilibrée ; 3) une stabilité accrue ; 4) un relèvement accéléré du niveau de vie ; 5) des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

3. Les moyens d'action de la communauté.

Le traité instituant la Communauté économique européenne tend à créer en premier lieu une union douanière impliquant la libération progressive des échanges entre les pays membres.

Cet objectif entraîne nécessairement et essentiellement :

- a) l'élimination, entre les pays membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toute mesure d'effet équivalent.
 - b) la mise en application d'un tarif douanier extérieur commun envers les pays tiers et d'une politique commerciale commune ;
 - c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.
- a) L'élimination des obstacles douaniers et des restrictions quantitatives.

L'élimination des entraves à la libre circulation des marchandises se fera suivant une progression nettement définie ; elle se fera par étapes successives et irréversibles sauf la mise en œuvre d'un certain nombre de clauses de sauvegarde. On constate qu'aucun nouveau droit de douane ne pourra être introduit, ni les droits existants ne devront être augmentés entre les membres. Les droits de douane entre pays membres seront réduits en moyenne de 30% durant la première étape de 4 à 6 ans, de 30% également durant la deuxième étape. Au terme de la période de transition aucun droit de douane ne devra plus subsister.

Les contingents seront éliminés, chacun des Etats membres transformant les contingents bilatéraux ouverts à d'autres Etats membres en contingents globaux accessibles sans aucune discrimination à tous les pays membres de la communauté. Ces contingents globaux seront graduellement élargis, de 20% par an en moyenne avec un minimum de 10% par produit. A la fin de la première étape les droits à l'exportation — et toutes taxes d'effet équivalent — seront supprimés, mais certains droits de douane spéciaux à caractère fiscal pourront être facultativement remplacés par une taxe intérieure.

b) Le tarif extérieur commun.

Un tarif douanier extérieur commun sera progressivement instauré à l'égard des pays restant en dehors de la Communauté, les taux applicables représentant une moyenne arithmétique entre ceux des tarifs des pays membres. L'application de ce tarif se fera par paliers successifs au cours de la période de transition.

A la fin de la période de transition, après l'érection de la barrière commune à l'égard des pays restant en dehors de la Communauté, la politique commerciale commune sera basée sur des principes uniformes en ce qui concerne la fixation des tarifs, les mesures de libération, les accords commerciaux, la politique d'exportation et les mesures de défense commerciale.

c) L'agriculture dans le marché commun.

Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles et les Etats membres s'engagent à établir une politique agricole commune. Dès l'entrée en vigueur du Traité, la Commission convoquera une conférence permettant aux Etats membres de procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles en établissant le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.

d) La libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

La libre circulation des travailleurs est assurée entre les Etats membres au plus tard à la fin de la période de transition. En ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les conditions de travail toute discrimination résultant de la nationalité sera abolie.

Sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publique tout travailleur pourra prétendre à des emplois effectivement offerts, se déplacer librement à cet effet à l'intérieur de la Communauté, séjourner dans l'un des Etats membres afin d'y exercer un emploi.

Les restrictions à la libre prestation des services seront progressivement supprimées au cours de la période de transition ; les services comprennent notamment les activités de caractère industriel et commercial, les activités artisanales et les activités des professions libérales. Deux dispositions concrètes entrent en vigueur dès le début : pas de nouvelles restrictions, pas de discrimination basée sur la nationalité. Des dispositions similaires régissent la liberté d'établissement, qui comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la fondation et la gestion d'entreprise.

En ce qui concerne la circulation des capitaux, les Etats membres supprimeront progressivement entre eux, pendant la période de transition et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les

restrictions aux mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres, ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties ou sur la localisation du placement. Cette libération des capitaux est assortie de plusieurs clauses de sauvegarde prévoyant les mesures à prendre au cas où l'un des Etats se verrait aux prises avec des difficultés graves.

e) Les transports.

Devant la complexité du problème des transports le traité se borne à énoncer la nécessité d'une politique commune des transports. Pour la réaliser le Conseil des Ministres devra — à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape — établir : a) des règles communes applicables aux transports internationaux ; b) les conditions d'admission de transporteurs non résidants aux transports nationaux dans un pays membre et c) établir toutes autres dispositions utiles. Au cours de la 3^e étape et même plus tard les mesures touchant aux principes régissant le régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions doivent être prises par le Conseil statuant à l'unanimité.

f) Les règles de la concurrence.

Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter la concurrence entre les Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de la Communauté.

Cette interdiction vise notamment la fixation de prix ou d'autres conditions de transactions, les pratiques qui ont pour but de limiter ou de contrôler la production, les débouchés, la répartition des marchés etc...

Toutefois cette règle peut être déclarée inapplicable dans certains cas qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique.

Est incompatible avec le marché commun et interdit le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter abusivement une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci, dans la mesure où une telle pratique est susceptible d'affecter le commerce entre les Etats membres. Cette interdiction vise les monopoles sous les formes les plus diverses : imposition de prix d'achat ou de vente, limitation de production, etc..., pour autant que ces monopoles constituent « d'une façon abusive » une exploitation de la puissance industrielle.

g) Le rapprochement des législations.

Sous cette rubrique le traité ne prévoit qu'une procédure : le Conseil, statuant à l'unanimité sur les propositions de la Commission, arrête les directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou sur le fonctionnement du marché commun.

Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives fausse les conditions de concurrence sur le marché commun, la Commission entre en consultation avec les Etats membres. Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête les directives à cette fin. Lorsqu'il y a lieu de craindre que la création ou la modification d'une disposition ne provoque une distorsion, l'Etat en cause consulte la Commission qui peut faire des recommandations.

h) La politique économique.

Les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun ; ils se consultent mutuellement et s'entendent avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances. Les mesures appropriées à la situation sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Chaque Etat membre pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix.

L'objectif de la politique commerciale est nettement formulé : après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subvention. Ces dispositions constituent, avec celles sur l'union douanière, le centre du traité.

i) Les dispositions sociales.

Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun que des dispositions du traité. Aucune politique sociale commune n'est prévue, mais la Commission se trouve chargée de promouvoir une collaboration entre les Etats membres. Pour certaines questions cependant des dispositions précises se trouvent inscrites au traité. Ainsi, l'égalité des salaires masculins et féminins devra être réalisée avant la fin de la première étape ; durant la même période les pays s'efforceront de s'aligner sur le régime français en ce qui concerne la durée du travail.

Il est créé un Fonds social Européen qui doit servir à augmenter les possibilités d'emploi, à contribuer au relèvement du niveau de vie, à promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Ce Fonds intervient à concurrence de 50% des dépenses consacrées par un Etat ou un organisme de droit public en vue d'assurer un emploi productif aux travailleurs par la rééducation professionnelle et des indemnités de réinstallation. Il intervient également à concurrence de 50% pour aider le travailleur dont l'emploi est réduit ou suspendu à la suite de la reconversion de l'entreprise.

j) La Banque Européenne d'Investissement.

La Banque a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés de capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurts du marché commun. Elle facilite par l'octroi de prêts et de garanties, le financement 1) des projets concernant la mise en valeur des régions moins développées, 2) des projets visant la modernisation ou la reconversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles qui, par leur ampleur et par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats membres, 3) des projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres.

Les statuts de la Banque font l'objet d'un protocole séparé.

k) L'association des pays et territoires d'outre-mer.

Les six pays membres expriment leur volonté d'associer au marché commun les territoires d'outre-mer avec lesquels ils entretiennent des relations particulières et de contribuer aux investissements nécessaires. A cet effet il est créé un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer portant sur 581 millions de dollars. Les pays et territoires ainsi associés à la Communauté se trouvent énumérés à la liste qui fait

l'objet de l'annexe IV du Traité.

Quant au régime des échanges, les Etats membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires d'outre-mer le régime qu'ils s'accordent entre eux et chaque pays ou territoire d'outre-mer applique à ses échanges commerciaux avec les Etats membres et les autres pays et territoires le même régime qu'il applique à l'Etat européen avec lequel il entretient des relations particulières.

[...]

Perspectives et conclusions.

Au moment de la rédaction du présent avis, le Conseil d'Etat n'est pas en possession des avis qui ont été demandés aux différentes chambres professionnelles au sujet des Traités qui sont proposés à l'approbation parlementaire.

A) Que signifiera pour l'économie luxembourgeoise la mise en application du Marché Commun ? La révolution économique qui se poursuivra en Europe occidentale au cours des quinze années à venir nécessitera certainement un effort d'adaptation considérable. D'après les paroles du Président du Gouvernement Luxembourgeois : « il est évident que l'ajustement de nos économies nationales, les unes aux autres, ne peut s'effectuer sans léser maints intérêts particuliers et sans se heurter à des égoïsmes nationaux ; nos gouvernements et nos parlements ont le devoir de les sacrifier à l'intérêt général. » Répondant à la question « Que sera l'avenir » notre Ministre des Affaires Economiques s'exprime comme suit :

« Dans nos industries de base nous ne dépasserons guère le niveau de production actuel. Nos sidérurgistes cherchent beaucoup moins à produire plus qu'à produire mieux et à meilleur compte ; la modernisation des hauts fourneaux exigera 4 à 5 milliards. Nous avons d'autres industries largement exportatrices ; elles vont bien, elles iront mieux. D'autres, travaillant davantage pour le marché intérieur, luttent difficilement, mais elles arrivent à perdurer ; si leur productivité n'augmentait pas, elles périraient. D'autres, enfin, vivent sous un masque d'oxygène : elles sont gravement menacées. Il faut sauver ce qui doit l'être. Quels en seront les critères ? Il faut sauver ce qui dans le marché commun pourra rester viable. Il faut sauver d'abord les industries exportatrices. Il faut sauver celles dont la disparition poserait des problèmes sociaux d'une extrême gravité. Mais il faut en tout état de cause élargir la base industrielle. Nous devons revoir le problème des transports, donner d'autres bases au problème agricole. Nous devons faire davantage pour l'enseignement technique et faire quelque chose pour la recherche scientifique. Le budget de l'Etat s'en trouvera modifié. Peut-être même faudra-t-il consommer moins pour investir davantage. Mais cela comporte qu'on sache dire non, même s'il y a des élections. »

Les diverses branches de notre économie nationale paraissent devoir être affectées à un degré varié et très inégal. Les risques que pourrait entraîner la création du marché commun pour notre économie paraissent cependant d'autant plus faibles que ses effets se trouvent limités à des secteurs relativement réduits de l'économie nationale.

En effet, la pièce maîtresse de notre économie, *l'industrie sidérurgique*, se trouve depuis des années engagée dans un marché commun dont l'organisation se rapproche sensiblement de celui qui englobera les autres secteurs économiques au cours des quinze années à venir.

L'industrie moyenne ressentira d'autant plus vivement la création d'un marché commun. Quoique cette industrie comprenne toute une gamme de branches de fabrication, son importance est plutôt modeste. Depuis des années, les entreprises de l'industrie moyenne se plaignent de l'insuffisance de leurs débouchés, l'existence de barrières douanières interdisant l'entrée de leurs produits dans les régions industrielles voisines qui constituent leur marché naturel. Le Traité fera tomber ces barrières douanières et ouvrira des marchés qui étaient inaccessibles dans le passé. Mais pour que notre industrie moyenne puisse effectivement profiter des possibilités offertes par un marché agrandi, il faut qu'elle puisse entrer utilement en concurrence avec les

industries étrangères non seulement sur les marchés étrangers mais encore sur le marché national qui, à son tour, s'ouvrira à la concurrence étrangère.

Or, notre industrie moyenne devra faire un effort considérable pour moderniser son équipement et pour rattraper l'avance prise par les entreprises étrangères. Certaines de nos entreprises moyennes se sont récemment modernisées ; d'autres sont en train de parfaire leur équipement.

Mais un très grand effort restera à faire et des investissements considérables doivent être envisagés. Nous constatons qu'à l'étranger les industries de transformation se concentrent et fusionnent afin d'arriver à un degré plus élevé de rationalisation, afin d'arriver à se spécialiser et à s'automatiser dans toute une série de fabrications. La menace pour notre industrie moyenne paraît sérieuse car, en dehors de l'insuffisance de l'équipement technique et des moyens financiers, elle doit affronter des salaires plus élevés entraînant des charges sociales en rapport avec ces salaires, des prix de revient des matières premières qui dépassent souvent les prix payés par la concurrence étrangère, des tarifs de transports et un coût de l'énergie électrique supérieurs à ceux des pays environnants. Arriverons-nous à compenser ces désavantages grâce à une productivité accrue ?

C'est le problème de la modernisation et des investissements qui se pose dans toute sa simplicité brutale. En présence d'un marché des capitaux hésitant, l'Etat est-il en mesure de constituer un fonds national de rééquipement ? Il paraît inévitable que l'une ou l'autre entreprise, qui sera incapable d'affronter la libre concurrence sur un marché agrandi, se trouve comprise dans son existence.

La création d'industries moyennes nouvelles pourra-t-elle compenser les déchets ? L'absence de matières premières, la cherté des transports et de l'énergie électrique, le coût de la main-d'œuvre et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, une fiscalité particulièrement lourde sont des facteurs de nature à détruire certaines illusions sur ce point.

Le rayon restreint dans lequel s'exerce *l'activité artisanale* semble immuniser dans une certaine mesure l'artisanat contre une concurrence étrangère. Néanmoins il faudra escompter une concurrence plus forte dans le rayon frontalier en même temps que s'accroîtra l'empiétement de l'industrie moyenne sur la production artisanale. La plupart des entreprises artisanales font de gros efforts de rationalisation et de mécanisation ; la poursuite de ces efforts posera le problème du financement dans les mêmes termes que pour la moyenne industrie.

Le commerce verra sans doute se détériorer sa position concurrentielle. Dans un marché commun il n'y aura finalement plus de place pour des mesures protectionnistes en faveur du commerce national. Le retour en arrière sera d'autant plus difficile et plus douloureux que le caractère protectionniste de ces mesures aura été plus prononcé. Un certain nivellement des prix se fera fatalement sur toute l'étendue du marché commun et la prospérité commerciale sera la récompense du commerçant le plus capable et non pas l'apanage du commerçant le mieux protégé.

Le traité aura certainement des *répercussions sociales* considérables résultant des principes de la libre circulation des travailleurs et du libre établissement des professions libérales. Il est un fait qu'actuellement au Luxembourg les conditions de salaires sont particulièrement favorables et le niveau général de vie y est relativement élevé. Ces deux facteurs ne manqueront pas d'exercer un puissant attrait sur des travailleurs étrangers provenant de régions moins favorisées. Une affluence trop nombreuse ne risquerait-elle pas de créer des troubles sociaux et la clause de sauvegarde inscrite à l'article 2 du protocole concernant le Grand-Duché de Luxembourg sera-t-elle suffisamment efficace, alors qu'elle ne vise que le seul facteur démographique et qu'elle néglige les facteurs économiques et sociaux ? Les articles 48 et 49 du Traité permettent une certaine réglementation des migrations sur la base d'accords à conclure par le Conseil et les Commissions Economique et Sociale ; ces réglementations pourront constituer un frein efficace à toute migration désordonnée, à toute migration causant, contrairement aux objectifs du Traité, une rupture d'équilibre dans un Etat déterminé. L'harmonisation des conditions sociales et le nivellement progressif du niveau de vie à l'intérieur de la communauté formeront, au cours des années, un élément régulateur des migrations internes, lesquelles finiront par obéir au seul facteur démographique.

La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union Economique Européenne nécessitera la conclusion de conventions sociales multilatérales ; des projets de convention sont en voie d'élaboration en attendant que le rapprochement des législations prévu à l'article 100 du Traité ait abouti à l'harmonisation des législations nationales en matière de réalisations sociales.

D'aucuns redoutent que l'exiguïté de notre territoire nous expose à une affluence d'étrangers qui posera à la longue un problème démographique angoissant. Ne faut-il pas s'attendre à ce que des maisons étrangères établissent des succursales ou des agences commerciales sur notre territoire ; ne faut-il pas s'attendre à ce que le problème de l'équivalence des certificats et des diplômes trouvera un jour une solution, entraînant l'établissement sur notre sol d'artisans, d'entrepreneurs, de commerçants étrangers? On évoque l'époque du « Zollverein » où l'élément allemand avait conquis une influence prépondérante dans toute une série de secteurs économiques et encore la période plus récente où l'élément italien était devenu prépondérant dans le secteur de la construction. Mais il ne faudra pas nourrir à ce sujet des appréhensions exagérées, le nivellement des conditions de vie à l'intérieur de la Communauté faisant diminuer progressivement l'attrait d'un établissement sur notre territoire.

L'agriculture posait aux négociateurs du traité un problème particulièrement épineux. D'une part, il paraissait impossible de laisser l'agriculture en dehors du marché commun ; d'autre part il était évident que l'application rigide des principes devait provoquer dans tous les pays des bouleversements considérables. Pour tenir compte des structures variées de l'agriculture dans les divers pays et, afin de faire participer cette branche importante de l'économie au mouvement général d'expansion, le traité s'est borné à jeter les bases d'un vaste marché agricole européen. Un « Protocole concernant le Luxembourg » concède un régime spécial aux produits agricoles luxembourgeois, l'agriculture de notre pays ayant paru particulièrement vulnérable aux négociateurs du traité. Ainsi qu'il est relevé à l'exposé des motifs : « dans le régime général du marché commun agricole, tel qu'il est prévu par le traité, l'agriculture luxembourgeoise trouvera normalement des garanties suffisantes pour sa viabilité et son expansion, le jour où le régime spécial prendra fin, la compétitivité concurrentielle de l'agriculture luxembourgeoise ayant été acquise ».

B) L'adhésion du Grand-Duché à la Communauté Européenne de l'Energie atomique est une nécessité. En ce qui concerne le domaine nucléaire, nous n'avons, à ce jour, pas la moindre réalisation à faire valoir, nous n'avons ni savants spécialisés, ni laboratoires d'essais, ni centrale pilote, ni matières premières. L'industrie et la médecine emploient quelques isotopes qui nous sont fournis par l'étranger. Tout ce que nous possédons, c'est un Conseil national supérieur de l'Energie nucléaire, chargé d'étudier le problème de la production et de l'application de l'énergie atomique. Pourtant le problème sinon de la construction du moins de l'utilisation de centrales atomiques se posera dans un avenir assez rapproché. En effet, les sources d'énergie classiques dont nous disposons ne suffiront plus, d'ici 7 ou 8 ans, à alimenter d'une façon satisfaisante le Grand-Duché en énergie électrique. Dans un proche avenir le complément nécessaire à l'approvisionnement du pays devra donc être fourni par l'énergie atomique. Aussi nos alliés économiques, la Belgique et les Pays-Bas, ont-ils déjà commencé à réaliser un vaste programme de construction de centrales nucléaires.

Comme chaque membre de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique le Grand-Duché profitera des réalisations techniques et des expériences des autres pays ; il aura la possibilité de s'approvisionner en matières fissiles et profitera, au même titre que les autres membres, des vastes ressources financières dont disposera la nouvelle Communauté.

La coordination dans le domaine des approvisionnements, la coordination des travaux de recherches et des investissements, la coordination des mesures de protection sanitaire, tels sont les avantages auxquels participeront tous les membres de la Communauté.

Le Marché commun entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1959 ; il reste à nos pouvoirs politiques une année

entière pour élaborer les bases sur lesquelles notre économie prendra son départ pour la période transitoire ; à l'avenir l'activité gouvernementale, dans toute sa diversité, devra se définir en fonction des exigences du marché concurrentiel européen.

Le budget de l'Etat sera directement affecté, d'un côté par la moins-value des recettes douanières, de l'autre par les frais de fonctionnement des nouvelles institutions européennes. Ne devons-nous pas remanier la structure de notre budget national en vue de l'attribution d'une part plus importante à des dépenses productives? Ce remaniement ne conduira-t-il pas à la réforme administrative, dans le double but de libérer de la main-d'œuvre et de comprimer les dépenses dont la nécessité n'est pas démontrée?

L'industrie lourde, l'industrie moyenne et l'artisanat sont obligés de procéder à des investissements considérables pour maintenir leur position concurrentielle dans un monde qui est en train de se donner un nouvel équipement industriel.

Ne devons-nous pas réformer notre législation fiscale afin d'encourager l'effort productif par une progressivité moins accentuée des barèmes fiscaux, afin d'encourager la modernisation de notre équipement industriel par un régime plus libéral des amortissements et des reconversions d'entreprises. Le rapprochement de notre législation fiscale aux dispositions afférentes des autres pays est une condition essentielle de la préparation de l'industrie et de l'artisanat au Marché commun. Trois revendications présentées par nos milieux industriels et artisanaux méritent une étude approfondie ; ces milieux réclament :

- 1) que les amortissements soient réglés d'une façon libérale permettant de payer « le salaire de la machine » par la reconstitution de la valeur de remplacement de l'élément à amortir.
- 2) que les tendances vers la concentration des entreprises ne soient pas entravées par des obstacles fiscaux à l'occasion de la liquidation ou de la fusion des entreprises.
- 3) que le principe de l'annualité de l'impôt soit assoupli davantage par une extension du système actuel du report des pertes.

La réalisation d'une réforme fiscale, complétée par des conventions de double imposition, paraît d'autant plus urgente que les diverses économies nationales ne pourront impunément entrer en concurrence sur un marché commun, si des charges fiscales par trop inégales continuent à influencer les prix de revient.

Notre agriculture devra abandonner ses méthodes traditionnelles pour abaisser ses prix de revient. La politique agricole devra être complètement révisée en accord avec la politique commune inscrite au Traité et la solution définitive de ce problème, aux données complexes, ne pourra être recherchée et trouvée que dans ce cadre bien plus vaste.

Notre politique sociale et notre politique des transports devront s'intégrer dans les tendances d'harmonisation européenne.

Notre enseignement devra subir un rajeunissement à tous ses échelons ; il devra, sans délai, subir cette transformation profonde si souvent réclamée, afin de fournir, fût-ce même au détriment d'une culture classique traditionnelle, les divers cadres de techniciens qui seront les artisans du progrès dans la Communauté Economique Européenne.

Et ne faudra-t-il pas reconsidérer notre organisation militaire sous le seul angle de vue de son efficacité réelle et dans le but d'éviter tout gaspillage d'une main-d'œuvre intellectuelle et manuelle qui nous fait défaut dans tous les secteurs de notre économie?

La tâche qui attend nos pouvoirs politiques sera lourde et diverse.

Notre génération qui assume la tâche de la mise en train de la plus vaste tentative d'unification économique et politique qui ait jamais été entreprise connaîtra avant tout les difficultés et les revers inévitables de

l'œuvre qu'elle s'apprête à créer ; elle doit être prête à assumer les risques et les sacrifices qui seront le prix de la réussite afin de transmettre à celle qui prendra sa relève un outil précieux d'expansion économique et de progrès social.

Les deux Traités formeront, avec leurs annexes, la charte de l'Europe nouvelle ; la question de l'adhésion du Grand-Duché à cette charte ne saurait être sérieusement discutée. Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il les Conventions de Rome à l'approbation parlementaire.

Le texte de la loi d'approbation complété conformément à la dépêche gouvernementale du 6 juillet 1957, ne donne pas lieu à observation.

Quant à la procédure parlementaire :

Le Conseil d'Etat est amené enfin à se prononcer sur les conditions, dans lesquelles doit intervenir le vote d'approbation des deux Conventions soumises à ses délibérations.

Dans ses considérations finales, l'exposé des motifs se borne à abandonner à la Chambre des Députés le soin d'examiner si le vote de la loi d'approbation est assujéti à la règle de la majorité qualifiée, au regard des dispositions nouvelles de la Constitution. Il eût certes été utile, sinon nécessaire, que le Gouvernement eût pris attitude à l'endroit d'un problème aussi important, si ce n'était que pour éclairer l'opinion des organes qui collaborent à la confection de la loi, pour prévenir des controverses qui pourraient surgir lors des débats parlementaires, voire pour ne pas retarder la mise en vigueur des deux Conventions.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat ne croit pas pouvoir se passer d'examiner cette question qui conditionne la régularité formelle de la loi d'approbation.

Pour devoir subir un vote à la majorité qualifiée, il faut, selon l'article 49bis nouveau de la Constitution, que l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire soit temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international.

Il faut dès lors vérifier au regard de ce texte, si par l'une ou l'autre de leurs dispositions les présents Traités dérogent aux règles de compétence des pouvoirs nationaux ou de l'un d'entre eux, en attribuant, par ailleurs, ces pouvoirs à des institutions internationales.

Relevons d'abord que les Traités ne semblent pas porter atteinte au pouvoir législatif national, l'Assemblée n'ayant qu'un rôle consultatif et de contrôle.

Il en est autrement toutefois des pouvoirs exécutif et judiciaire.

Selon l'art. 189 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et l'art. 161 du Traité instituant « l'Euratom » le Conseil et la Commission arrêtent en effet des règlements à portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans les Etats membres. Les mêmes Conseil et Commission sont en outre habilités à prendre des décisions obligatoires pour les destinations qu'elles désignent.

Il en résulte que l'exercice du pouvoir réglementaire et de celui de prendre des décisions exécutoires échappe, en ce qui concerne la matière faisant l'objet des Traités, à la compétence nationale de l'exécutif. Le Conseil, organe suprême, et en particulier la Commission sont des institutions d'ordre international. Ces caractéristiques sont déterminantes de l'application de l'art. 49bis de la Constitution.

Il en est de même des pouvoirs dévolus à la Cour de Justice. Suivant les dispositions des Traités, il

appartient en effet notamment à celle-ci de se prononcer sur la légalité des règlements et décisions prises par les Conseil et Commission, de sanctionner les infractions aux dispositions des Traités, d'interpréter les Traités. Toutes ces règles dérogent, à leur tour, aux règles de compétence nationale. La Cour de Justice est indéniablement une institution de droit international à laquelle sont attribués des pouvoirs nationaux.

L'ensemble de ces considérations amène dès lors le Conseil d'Etat à conclure que l'approbation des Traités est soumise à un vote devant intervenir dans les conditions de majorité prévues par l'article 114, al. 5 de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 septembre 1957.

Le Secrétaire, Pierre WELTER.

Le Président, Félix WELTER.