

Mémoire sur les institutions du plan Schuman (été 1950)

Légende: A l'été 1950, la délégation française pour la conférence de Paris sur le plan Schuman rédige une note dans laquelle sont décrits les caractères généraux des quatre institutions prévues pour constituer la future Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Source: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne. Fonds AMG. 4/8/1.

Copyright: (c) Fondation Jean Monnet pour l'Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/memorandum_sur_les_institutions_du_plan_schuman_ete_1950-fr-174b3b8d-18d5-4157-8697-b0a7224c6d6c.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Mémoire sur les institutions

La proposition du 9 mai prévoyait, pour réaliser la mise en commun du charbon et de l'acier, une Haute Autorité commune à caractère supranational. Les travaux et entretiens qui se sont poursuivis depuis cette date, notamment les conversations entre les délégations à la conférence actuellement réunie à Paris, ont conduit à développer les indications de la proposition du 9 mai, et par une commune élaboration, à prévoir la création d'une Assemblée, d'un Conseil des ministres et d'une Cour de justice.

Pour poursuivre la rédaction des textes relatifs à ces institutions, il a été décidé, de l'accord unanime des délégations de donner au comité juridique de la conférence des directives qui comporteraient à la fois une vue d'ensemble des institutions et les précisions qui permettraient d'aborder avec profit le travail rédactionnel. Le présent mémoire a pour objet de répondre à ce besoin en se basant sur le texte de la déclaration du 9 mai et sur les développements acquis à la suite des conversations entre les diverses délégations.

I - Caractères généraux des institutions

Remarques fondamentales

La proposition française du 9 mai entend réaliser la mise en commun de certaines ressources, la fusion de certains pouvoirs; elle a donc pour objet d'instituer sur un point particulier un régime supranational. Il serait, à cet égard, hors du cadre de cette proposition de soumettre le charbon et l'acier à des institutions simplement internationales, dont les organes représenteraient les États seuls et se borneraient à se superposer à leur structure. Raisonner ainsi serait demeurer sur le plan de la coordination alors que notre proposition, par l'idée même de fusion, se situe sur un point limité mais essentiel, sur le plan du droit fédéral et non international.

Ce principe fondamental doit rester présent lorsque l'on envisage la solution des problèmes posés par l'aménagement des quatre organes prévus.

Méthode

Il conduit également à justifier une règle de méthode qui a été posée dès le début des travaux de la conférence et dont il semble dangereux de s'écarter. L'intervention des États dans la désignation des membres de la Haute Autorité, et éventuellement dans la procédure de désignation des membres de la Cour de justice, les conditions de vote au Conseil spécial des ministres, le nombre de délégués et les conditions de vote à l'Assemblée commune, posent des questions de pondération des voix et de majorité qui ne doivent être résolues qu'au terme même des travaux de la conférence et par des entretiens directs entre les gouvernements.

Procéder autrement serait oublier que l'objet des négociations est de réaliser sur un point limité une fusion des souverainetés, et risquer, à propos du principe de base, de frapper de stérilité les travaux de la conférence.

Institutions

Le même esprit conduit à envisager sous un angle différent : d'une part, la Haute Autorité et la Cour de justice, d'autre part, le Conseil spécial des ministres et l'Assemblée commune. La Haute Autorité et la Cour de justice sont composées toutes deux de personnalités absolument indépendantes, qui ne doivent garder aucun lien avec les États. A cet égard, elles constituent une réalisation très avancée et, pour ainsi dire, parfaite de la communauté supranationale. Au contraire, le Conseil spécial des ministres est formé par une réunion de ministres qui sont chacun ministre dans le gouvernement d'un État. De même, l'Assemblée commune est formée par une réunion des délégations composées de membres des Parlements des États. Il va de soi que les membres de l'Assemblée ne seront liés par aucune instruction.

Dès lors, la Haute Autorité demeure, sous la juridiction de la Cour de justice, l'organe fondamental de tout le système. L'institution d'un Conseil spécial des ministres et d'une Assemblée commune répond à des constatations pratiques primordiales.

Responsabilité de la Haute Autorité

Tout d'abord, il est impossible d'accorder des pouvoirs importants à une Haute Autorité composée de personnalités indépendantes, sans organiser leur responsabilité. Ce serait conférer à un collège restreint un privilège exorbitant qu'aucun des systèmes politiques des États européens n'admet. Il a donc semblé normal d'instituer une Assemblée commune, formée de délégations des divers Parlements. C'est en l'état actuel des choses, la solution la moins imparfaite que l'on puisse trouver au problème de la responsabilité de la Haute Autorité.

Rapports de la Haute Autorité et des gouvernements

De même, il faut tenir compte d'une autre nécessité pratique : en fusionnant en matière d'acier et de charbon leurs souverainetés, les États n'ont pas fusionné leurs souverainetés dans d'autres domaines. Il est d'ailleurs impossible de détacher d'une manière absolue les problèmes du charbon et de l'acier des autres. Il est donc indispensable d'assurer une harmonisation entre l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements des États responsables de la politique générale. Il est des matières qui ne touchent pas au charbon et à l'acier mais où les positions prises entraînent sur l'économie du charbon et de l'acier d'inévitables répercussions. Il est indispensable que, sur ces matières, les États puissent arrêter certaines orientations générales à l'usage de la Haute Autorité. Le Conseil spécial des ministres répond à cette intention. Il permet, par des informations et des consultations réciproques, et, sur des points limités, par la possibilité pour lui d'adresser à la Haute Autorité des recommandations, d'assurer entre les gouvernements et la Haute Autorité un indispensable ajustement.

L'ensemble des organes ainsi prévu n'entre pas dans un cadre théorique conçu a priori. Il a pour objet de répondre à des nécessités pratiques qui découlent du caractère limité de la fusion des souverainetés. Si le projet témoigne peut-être par là d'un certain empirisme, rien dans son contenu ne constitue un obstacle à une évolution fondée sur un élargissement ultérieur de la communauté européenne.

[...]

VI – Conclusion

Les relations réciproques des différents organes dont le rôle vient d'être décrit pourraient être résumées de la manière suivante. En partant de la Haute Autorité qui, par le volume même de son activité, reste au centre de tout l'ensemble, le Conseil spécial des ministres et l'Assemblée commune interviennent par deux voies selon qu'ils agissent simultanément ou séparément.

Tout d'abord, leur double accord doit permettre d'aboutir à certains résultats dans des cas exceptionnels dont il a été donné quelques exemples. La nature exclusivement politique de ces deux organismes justifie parfaitement ce rôle dans lequel gouvernement et Parlements doivent être associés.

Ensuite, ils se situent chacun par rapport à la Haute Autorité un plan très différent, ce qui s'explique aisément par leur caractère gouvernemental d'une part, parlementaire d'autre part.

Le Conseil spécial des ministres, essentiellement par des consultations réciproques, permet à la Haute Autorité et aux gouvernements d'agir de concert, il intervient avant que la Haute Autorité n'agisse. L'Assemblée commune, essentiellement par la discussion du rapport annuel, assure un contrôle sur l'activité de la Haute Autorité : elle intervient après.

Quant à la Cour de justice, elle empêche les excès de pouvoir et les dépassements de compétence. Dans une situation éminente, qui lui permet de garantir à tous le respect du droit, elle ne peut par ses interventions

troubler le fonctionnement des organes actifs, mais, par sa jurisprudence, elle concourt au progrès de l'ensemble du système.