

# L'IDÉE DE SUPRA-NATIONALITÉ ET LES TRAITÉS EUROPÉENS

par *PIERRE FREYMOND*

*Docteur en droit, Avocat au Barreau de Lausanne  
Ancien Conseiller Juridique adjoint de l'O.E.C.E.*

## I

1. A la conception classique des traités entre États, certains hommes politiques ont opposé une nouvelle idée : la supra-nationalité. Les fondements des principes juridiques propres aux organisations internationales allaient-ils être remis en question par les réalisations de quelques pays animés, sous l'impulsion d'ardents visionnaires, du désir de créer en Europe une nouvelle structure politique et économique ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord interroger l'histoire.

2. L'Europe a vécu, durant la période qui sépare les deux guerres mondiales, sous le régime des traités commerciaux bilatéraux. Du point de vue économique, les défauts de ce système sont trop évidents pour qu'on y insiste.

Du point de vue juridique, l'analyse du mécanisme de ces accords est simple. Le contrôle de l'application du traité incombe à une commission paritaire, composée de représentants des États parties à l'accord. Les tâches de cette commission mixte peuvent se résumer :

- a/ A la surveillance et au développement des échanges commerciaux et financiers entre les deux pays ;
- b/ A l'examen des divergences d'interprétation et d'application de l'accord ;
- c/ A l'élaboration de propositions propres à améliorer le système créé par l'accord ;
- d/ A l'exécution éventuelle d'autres tâches expressément prévues dans cet accord.

3. Ce contrôle de l'application d'un traité bilatéral par une commission mixte demeure exclusif de tout pouvoir de décision. Pour que le régime en vigueur soit modifié ou transformé, la commission mixte devra présenter aux gouvernements respectifs un projet d'amendement au traité. Dès lors, la modification de l'accord entraînera une nouvelle négociation, la signature d'un protocole diplomatique, puis, éventuellement,

ellement, entraînera la ratification d'une modification du traité ou d'un nouveau traité par les gouvernements, après débat parlementaire <sup>1</sup>.

## II

4. La reconstruction économique de l'Europe, après la seconde guerre mondiale, ne pouvait s'accommoder d'un système juridique adapté au dogme périmé de l'autarcie.

Aussi, dès que les pays européens décidèrent de répondre à l'offre d'aide américaine à l'Europe formulée par le Général Marshall, la création d'une organisation intergouvernementale fut-elle envisagée ; et la conférence diplomatique aussitôt convoquée aboutit-elle à la signature à Paris, le 16 avril 1948, de la Convention de Coopération Économique Européenne, qui donnait naissance à l'Organisation Européenne de Coopération Économique ( O.E.C.E. ).

L'originalité de cette nouvelle organisation internationale consistait avant toutes choses, dans la définition d'une nouvelle procédure pour créer des obligations entre États : ce furent les « décisions » de l'O.E.C.E. prises en vertu de l'article 13 - a) de la Convention, à l'unanimité des États Membres réunis dans le « Conseil », organe suprême de l'Organisation <sup>2</sup>.

5. Ces « décisions » créent à la charge des pays Membres de l'Organisation des obligations qu'ils sont tenus d'exécuter. C'est dire qu'elles ont les mêmes effets et la même valeur que les traités internationaux. Toutefois, elles ont l'avantage d'éliminer la plus grande partie du formalisme lié à la procédure classique de conclusion des traités. L'art. 13 a), dès la mise en vigueur de la Convention, allait être utilisé à de très nombreuses reprises par l'O.E.C.E. Notons ici que les plus importantes « décisions » ont été rassemblées dans un ensemble de règles commerciales appelé « le Code de la Libération ».

6. Ce Code a pour objet de supprimer progressivement les restrictions quantitatives à l'importation dans les échanges intra-européens. Le pourcentage des marchandises dont l'importation devait être libérée a été fixé, en premier lieu à 50% puis, successivement, à 60, 75%, pour être finalement porté à 90%. Ces obligations de libérer les échanges à

---

1. Il ne faut pas confondre les commissions paritaires dont il est ici question avec les commissions mixtes nommées en vertu d'un compromis d'arbitrage.

2. cf. ALEXANDER ELKIN, *The Organisation for European Economic Cooperation: its Structure and Power*, Annuaire Européen, 1958, pp. 96 et suiv.— H. ADAM, *L'Organisation Européenne de Coopération Économique*, Paris, 1949, pp. 183 et suiv.— RUDOLF L. BINDSCHIEDLER, *Rechtsfragen der Europäischen Einigung*, Bâle 1954, pp. 144 et suiv.— PIERRE FREYMOND, *Les décisions de l'O.E.C.E.*, Annuaire Suisse de droit international, 1954, pp. 65 et suiv.

concurrence d'un pourcentage donné prévoyaient pourtant certaines exceptions, codifiées à l'art. 2 du Code, sous le nom de « clauses dérogatoires ».

Si la situation économique et financière d'un pays le justifie, ce pays peut ne pas prendre l'intégralité des mesures de libération ou, en cas de graves troubles économiques, rapporter certaines mesures qu'il avait prises.

Les pays Membres de l'Organisation avaient cependant intérêt à s'assurer qu'un pays ne recourrait pas de façon arbitraire à ces clauses dérogatoires. En d'autres termes, il s'est posé très rapidement la question de savoir quel serait le système de contrôle à instituer pour examiner le cas des pays qui recourraient aux exceptions prévues à l'article 2.

7. L'application d'un système analogue à celui des commissions paritaires dans les traités bilatéraux a été d'emblée exclue par les pays Membres et le Secrétaire général. C'est alors qu'on imagina de créer ce que l'on appela les « Comités spéciaux restreints », chargés de faire rapport au Conseil sur certains cas.

Il est spécifié, dans les statuts donnés à ces Comités, qu'ils seront composés de cinq personnalités choisies de cas en cas, agissant à titre personnel et non en qualité de représentants d'un pays-membre. En outre, les membres de ces Comités ne peuvent comprendre des ressortissants des États directement intéressés aux questions dont ils sont saisis. Les Comités spéciaux restreints, après avoir procédé à l'examen du cas qui leur était soumis, interrogé des experts susceptibles d'éclaircir les données techniques du problème à résoudre et s'être entretenu avec les parties intéressées, rédigeaient un rapport destiné au Conseil, rapport dans lequel ils donnaient leur opinion sur le cas et faisaient toutes propositions qui leur paraissaient souhaitables.

8. La création de ces Comités spéciaux consacrait, sans doute pour la première fois en Europe, le principe selon lequel, en cas de difficultés commerciales, les États devaient pouvoir soumettre leurs difficultés à un corps d'experts indépendants, travaillant en dehors des règles de procédure strictes et jouissant de toute l'indépendance nécessaire pour donner une opinion fondée sur ces difficultés et sur les moyens de les résoudre.

Cette procédure, à ce stade, offre certaines analogies avec la médiation, mais une médiation obligée. Cette analogie se précise, si l'on se souvient que, comme l'indique la doctrine, les bons offices et la médiation ont exclusivement le caractère d'un « conseil » et n'ont donc pas force obligatoire<sup>3</sup>.

3. cf. PAUL GUGGENHEIM, *Traité de Droit International Public*, tome II, pp. 200 et suiv.— CHARLES ROUSSEAU, *Droit international public*, 1953, pp. 480 et suiv.

9. Comme des médiateurs, donc, les Comités spéciaux restreints saisis du recours d'un pays aux clauses dérogatoires du code de la libération des échanges, se prononçaient sur le bien-fondé de ce recours ; et, ce faisant, ils s'exprimaient sur le cas soumis avec une entière liberté. Le caractère non-obligatoire des recommandations faites apparaît dès qu'on analyse le sort réservé à ces propositions devant l'organe principal de l'O.E.C.E., c'est-à-dire le Conseil.

10. Le débat sur le recours d'un pays aux clauses dérogatoires s'ouvrait sur la base du rapport rédigé par le Comité. Ce rapport ne liait aucune délégation et, représentant l'opinion d'experts impartiaux, il pouvait à ce titre influencer la prise de position des délégations. Son autorité était d'autant plus grande qu'il avait été établi sans que les représentants du pays intéressé aient eu l'occasion de se prononcer sur les recommandations faites ou la façon dont elles étaient présentées.

Mais les États Membres n'avaient toutefois pas voulu donner à l'avis de ces Comités la valeur d'un jugement exécutoire, et ils n'étaient investis, à l'instar des commissions mixtes, d'aucun pouvoir juridictionnel.

11. Aux termes des dispositions applicables, l'autorité chargée de dire, en droit, si un pays est ou n'est pas fondé à se prévaloir d'une clause dérogatoire, est le Conseil de l'O.E.C.E. En vertu de l'article 25-b) du Code de la Libération, il y a présomption que les mesures prises par le pays Membre qui s'est mis au bénéfice de la clause dérogatoire sont conformes aux règles du code. Le désaveu des mesures prises par un pays, en d'autres termes, ne peut intervenir que par un vote unanime du Conseil et la condamnation, pour être prononcée, doit recueillir le consentement de l'État intéressé.

12. Malgré sa souplesse et sa modestie, cette procédure peut être considérée comme un des premiers essais de faire dépendre la solution de problèmes délicats, à un stade essentiel de la procédure, de l'avis d'experts indépendants, agissant en dehors de toutes instructions gouvernementales et chargés de présenter des propositions constructives qui tiennent compte des intérêts communs de l'ensemble des États Membres <sup>4</sup>.

Le succès de cette innovation, d'ailleurs, ressort clairement de la statistique des cas soumis à l'appréciation des Comités restreints. En fait, les conclusions des rapports présentés ont été, dans la plupart

---

4. Les commissions mixtes, qui agissent en vertu de compromis arbitraux et qui possèdent souvent le caractère d'une juridiction institutionnelle, ont à trancher de problèmes souvent beaucoup moins importants et ne fonctionnent pas sur une base quasi permanente comme à l'O.E.C.E. En outre, il s'agit ici non de litiges, mais avant tout de contrôle.

des cas, acceptées purement et simplement par le Conseil, même dans certaines circonstances où les recommandations faites sortaient nettement des chemins battus et des conseils vagues et bienveillants, auxquels les résolutions des organisations internationales ne nous ont, hélas, que trop habitués.

13. Il est toutefois apparu, dès 1959, que les Comités spéciaux restreints composés, pour chaque cas particulier, de personnes différentes, n'avaient pas une grande unité de vues sur la variété des problèmes à traiter et ne pouvaient pas tenir suffisamment compte de l'incidence du problème particulier qui leur était soumis sur l'ensemble des problèmes de l'économie européenne.

C'est alors qu'il fut décidé de remplacer les Comités spéciaux restreints par un comité composé de personnalités nommées pour un an, appelé Comité de libération des échanges.

14. L'article 35 du Code de la Libération fut modifié en ce sens que le Comité de direction des échanges, remplaçant les Comités spéciaux, est composé de sept membres choisis à titre personnel, en raison de la connaissance qu'ils ont des problèmes de politique commerciale et de l'autorité qu'ils ont acquise au sein de l'organisation ou dans leurs pays respectifs. Adoptant, aux termes de l'art. 35-f) du Code de la Libération, leurs propositions à la majorité, on doit constater que leurs conclusions visant le cas des pays examinés, n'ont jamais été repoussées par le Conseil.

Ce Comité de direction des échanges, que les Anglais ont tenu à baptiser « Steering Board for Trade » et non « Managing Board » — c'est à la fois une nuance et une indication — exerce une compétence assez considérable « *ratione materiae* ». Il peut, en fait et en droit, se saisir de tous problèmes qu'il estime utiles ou intéressants concernant les règles de politique commerciale à suivre par les pays Membres. Composé de hauts fonctionnaires qui ont occupé ou occupent des postes importants dans le Ministère du commerce extérieur de leurs pays respectifs, son autorité est aujourd'hui bien établie.

15. Toutefois, à l'O.E.C.E., les hauts fonctionnaires réunis au sein du Steering Board n'apparaissent pas comme chargés des négociations commerciales de leur pays avec l'étranger, mais à titre personnel et voués à l'amélioration des règles de politique commerciale européenne, dans le seul intérêt de la communauté formée par tous les États Membres de l'Organisation. Il y a là une réalisation de la théorie du dédoublement fonctionnel si chère au Professeur Scelle<sup>5</sup>.

5. GEORGES SCELLE, *Précis de droit des gens*, tome II, pp. 319 et suiv.

## III

16. On se souvient de la véritable stupéfaction que causa le discours prononcé le 20 juin 1950 par le Président Robert Schuman, alors Ministre des affaires étrangères du Gouvernement français, sur la création d'un marché unique en Europe pour le charbon et l'acier. Même les services du Quai d'Orsay ne semblaient pas avoir été informés de la déclaration ministérielle, minutieusement préparée par le Ministre avec son principal conseiller en la matière, M. Jean Monnet, alors Haut Commissaire au plan.

« Le Gouvernement français, disait le Président Schuman, propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays européens ».

Puis un peu plus loin, il ajoutait :

« Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

A la fin de son discours, le Président Schuman précisait encore que :

« La Haute Autorité commune, chargée du fonctionnement de tout le régime, sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements »<sup>6</sup>.

17. Le principe supra-national, qui se voulait révolutionnaire, était censé promouvoir la solidarité européenne que les formules d'organisation classique laissaient à l'abandon.

Selon les promoteurs de cette formule nouvelle, le principe de supra-nationalité condamnait les solutions traditionnelles réalisées par les organismes internationaux existant ; et le Président Schuman qualifia son œuvre de nouvel échelon dans la gradation des pouvoirs, situé à égale distance entre l'individualisme national et le fédéralisme d'État<sup>7</sup>. L'époque où les limitations de souveraineté se limiteraient aux obligations contractuelles, occasionnelles et révocables devait appartenir au passé.

18. Dans l'idée des promoteurs du traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, ce qui faisait l'originalité même du traité, c'était le dessaisissement irréversible de compétences étatiques souveraines au profit de la Haute Autorité. Mais le texte du traité issu

6. Documentation française 13 juin 1950, No 1339.

7. Préface du Président Schuman à l'ouvrage de PAUL REUTER, *La Communauté Européenne du charbon et de l'acier*. Paris, 1953.

des négociations ne devait refléter que partiellement l'idée définie par le Président Schuman, car on y trouve la juxtaposition de plusieurs idées, parfois divergentes :

- 1/ La Haute Autorité, pouvoir exécutif de la communauté, indépendante des gouvernements et prenant ses décisions à la majorité.
- 2/ La compétence, pour l'exécutif, d'atteindre directement, par ses décisions, les citoyens des pays Membres.
- 3/ Le contrôle politique du pouvoir exécutif international par une assemblée parlementaire, sans pouvoirs législatifs, il est vrai, et composée de représentants indépendants des gouvernements nationaux.
- 4/ Le contrôle juridictionnel par une cour de justice autonome à juridiction obligatoire.
- 5/ L'institution d'un Conseil des Ministres, organe de coordination destiné à assurer l'harmonie entre l'action de la Haute Autorité et les politiques nationales.

19. Il faut noter d'emblée que le traité prévoit, à propos du Conseil des Ministres, que certaines décisions de la Haute Autorité ne peuvent être prises qu'avec l'avis conforme du Conseil et même, dans certains cas particulièrement importants, qu'avec l'avis unanime de ce Conseil des Ministres. C'est là le frein, et qui, nous allons le voir bientôt, ne tardera pas à fonctionner, à telle enseigne que le Conseil des Ministres sera qualifié d'ennemi des Européens par le bouillant professeur de droit des gens à Liège, M. Fernand Dehousse.

On soulignera également l'importance considérable prise dans le fonctionnement de la Communauté par les commissions parlementaires dont l'existence n'était cependant pas prévue dans le traité.

20. Le texte du traité actuellement en vigueur correspond-il à l'idée fondamentale de l'aliénation irréversible de souveraineté au profit de la Haute Autorité ?

Cette question a préoccupé la doctrine, qui s'est demandé si la limitation de souveraineté qu'entraîne tout accord international, correspondait, dans ce cas précis, à ce qu'entendait la Cour Permanente de Justice Internationale qui, dans un arrêt célèbre, déclarait qu'une restriction à l'exercice de ses droits de souveraineté, qu'un État a accepté par traité, ne saurait être considérée comme une violation de sa souveraineté. En d'autres termes, s'est-on demandé, le traité de la C.E.C.A. du 18 avril 1951, a-t-il créé une organisation internationale de forme inter-gouvernementale, dont l'exercice des pouvoirs dépend, en dernière analyse, de l'accord des gouvernements, ou a-t-il définitivement rompu avec cette méthode ?

21. La réponse, il faut la demander à l'expérience. L'activité de

la CECA s'étend sur une assez longue période pour que l'on puisse s'exprimer sur la façon dont, dans les faits, s'est traduite l'aliénation prétendument irréversible de souveraineté au profit de la Haute Autorité.

La leçon de l'expérience montre de manière évidente que le Conseil des Ministres a retenu entre ses mains l'essentiel des attributions gouvernementales.

La récente crise des charbonnages belges vient en effet de faire subir au principe de la supra-nationalité un échec que les promoteurs de la CECA n'envisageaient certainement pas en 1950.

Cette évolution a conduit récemment des hommes politiques responsables de la politique étrangère de leur pays, à déclarer que le principe de supra-nationalité avait été condamné.

22. Remarquons que l'observateur prudent, qui a suivi la façon dont le Conseil des Ministres — d'une composition, il est vrai, quelque peu différente — a fait obstacle aux initiatives prises par les députés de l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Strasbourg, aurait pu prévoir ce qui s'est passé dans les dix premiers mois de l'année 1959 à Luxembourg.

23. Quels sont les éléments de la crise charbonnière belge susceptibles de nous intéresser ? Selon le rapport même de la Haute Autorité sur cet objet, les difficultés d'écoulement du charbon de la communauté étaient, dès 1958, caractérisées par une diminution de la demande, par la concurrence du fuel et du gaz, par des importations massives de charbon en provenance de pays tiers, et par un déstockage, succédant à un stockage généralisé. La conjonction de tous ces facteurs entraîna une augmentation exceptionnelle du charbon sur le carreau des mines, surtout en Belgique et en Allemagne, de telle sorte que les postes chômés durent être établis, avec de très lourdes charges financières pour les entreprises.

24. La Haute Autorité s'employa, dès 1958, à trouver, en accord avec les gouvernements des six pays, des solutions indirectes, de nature à remédier à ces difficultés.

Les propositions finales de la Haute Autorité pour résoudre la crise ne furent pas suivies par la majorité qualifiée des membres du Conseil des Ministres pour des raisons techniques, d'ailleurs divergentes, seuls les pays du Benelux se prononçant hardiment pour les solutions supra-nationales.

25. Parmi les opposants, ainsi que l'indique dans une récente étude, M. Albert Wehrer<sup>8</sup>, membre de la Haute Autorité, les uns trouvèrent

---

8. Discours prononcé à la séance inaugurale du Programme d'études sur les Communautés Européennes de l'Université Internationale de Droit Comparé, le 20 juillet 1959, à Luxembourg.

que les conditions d'applicabilité de l'article 58 du traité n'étaient pas réunies, c'est-à-dire que la Communauté, dans son ensemble, ne se trouvait pas dans cet état de crise caractérisé de manifeste dans l'article 58 du traité. Les autres trouvèrent les modalités du régime d'exception projeté par la Haute Autorité trop rigides et trop dirigistes. En résumé, il apparut, au cours de plusieurs mois de négociations difficiles, que les solutions nationales étaient préférées aux solutions communautaires.

26. Dans son rapport spécial à l'Assemblée parlementaire européenne concernant la question charbonnière, la Haute Autorité a fait un historique précis de l'ensemble des négociations qui eurent lieu entre elle-même et les pays Membres, et plus spécialement avec certains d'entre eux.

Les pays Membres avaient mis certains experts à la disposition de la Haute Autorité pour modifier le programme d'action préalablement soumis par la Haute Autorité au Conseil des Ministres. Malgré de nombreuses rencontres, le Conseil des Ministres de la CECA repoussait, le 14 mai 1959, par un vote de trois contre trois, un programme d'ensemble présenté par la Haute Autorité pour faire face aux difficultés du marché du charbon.

27. Dès lors, il n'était plus possible de dissimuler l'échec et, avec une grande honnêteté, la Haute Autorité reconnaissait les faits dans son rapport, de la manière suivante :

« La Haute Autorité ne peut que regretter de n'être pas parvenue à recevoir du Conseil des Ministres les moyens qu'elle demandait en vue d'adopter à la situation actuelle et prochaine du marché charbonnier la production et les importations des pays tiers »<sup>9</sup>.

Si la Haute Autorité constate qu'elle n'a pas reçu du Conseil des Ministres les moyens qu'elle sollicitait pour l'accomplissement de sa tâche, c'est donc qu'elle se trouve dans un état de dépendance à l'égard des pouvoirs politiques nationaux, dont le Conseil des Ministres est l'image institutionnelle.

Certes, l'analyse d'autres dispositions du traité — notamment en matière de prix — conduit à admettre que la Haute Autorité jouit de pouvoirs extrêmement étendus. Mais aucune disposition générale n'a été insérée concernant le transfert de compétence consenti par les gouvernements au profit de la Communauté. L'expérience de la crise charbonnière belge est révélatrice des limites posées à l'action de ce directoire indépendant des gouvernements que devait être la Haute Autorité. Le dessaisissement définitif et irréversible de la souveraineté étatique au

9. Rapport spécial de la Haute Autorité à l'Assemblée parlementaire Européenne concernant la question charbonnière (31 janvier au 15 mai 1959).

profit de la Haute Autorité demeure un idéal que ni la réalité politique ni les textes juridiques ne reflètent encore.

28. Le traité de la C.E.C.A. eût permis d'organiser l'embryon d'une communauté politique si les gouvernements avaient admis de soutenir efficacement l'action de la Haute Autorité et de la reconnaître, dans la sphère d'application du traité, comme investie d'une autorité, voire d'une sagesse supérieures. L'observateur impartial constate, sur ce point, que les gouvernements ne se sont pas laissés distraire d'une extrême prudence.

L'important pour nous, dans l'exemple cité, est de dégager la leçon des faits. Les textes des traités ne valent qu'en fonction du sens que les États leur attribuent dans la pratique. Il ne faut point sous-estimer la puissance des idées. Les sceptiques, qui l'ont fait, se sont trompés. Mais ne portons un jugement qu'après avoir mesuré notre appréciation à la dure épreuve des réalités.

#### IV

29. Dès que le traité de la C.E.C.A. fut signé, les partisans d'une union politique de l'Europe multiplièrent leurs efforts pour faire aboutir la négociation du traité instituant une communauté européenne de défense. Mais le gouvernement de M. Pierre Mendès-France, qui n'avait jamais défendu cette nouvelle communauté avec conviction, ne reçut pas du Parlement français les autorisations nécessaires pour procéder à la ratification du traité. Toutefois, les gouvernements du Benelux refusèrent d'enregistrer cet échec comme définitif alors que de nombreuses déclarations d'hommes politiques de l'époque affirmaient que l'élan des Européens était définitivement brisé. A la conférence de Messine, les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1955, les Ministres des affaires étrangères des six États, sous la présidence de M. Pinay, se fondèrent, pour leurs travaux, sur les propositions formulées par le Benelux dans un document du 20 mai. Ils décidèrent de confier la suite des travaux à un comité d'experts conduits — cette fois-ci — par une personnalité politique, en l'espèce M. Spaak. C'est ce comité qui siégea à Bruxelles de juillet 1955 à avril 1956, littéralement sans désespérer.

30. Dans le traité instituant le marché commun — tous les analystes du traité le soulignent — les clauses qui paraissent accentuer le caractère supra-national du marché commun et les dispositions qui maintiennent les souverainetés nationales dans leur rôle traditionnel sont jumelées. Les rédacteurs du traité ont suivi, dans ce domaine dé-

licat, les règles d'un contrepoint, guère discernable au premier abord, mais qui apparaît à l'analyse singulièrement précis et subtil<sup>10</sup>.

31. La Commission exécutive qui — *mutatis mutandis* — joue à Bruxelles le rôle de la Haute Autorité, dispose de moins de pouvoirs que la Haute Autorité. En revanche, le Conseil des Ministres, qui décide au début, presque toujours à l'unanimité, ensuite à la majorité qualifiée, devient l'organe principal du Marché Commun. Il en résulte, ainsi que le remarque fort justement Henri Stranner<sup>11</sup>, que la création d'une assemblée qui doit contrôler l'exécutif, c'est-à-dire la Commission, alors que les décisions sont prises le plus souvent par le Conseil des Ministres, constitue une solution boiteuse. Dans l'esprit des promoteurs du traité, c'est la Commission, de par sa composition, sa permanence, sa possession exclusive du droit d'initiative, son droit de prendre des décisions à majorité simple, qui paraît devoir devenir progressivement l'organe de plus en plus communautaire du marché commun, son élément moteur, ainsi que l'écrit le Ministre Gérard Bauer<sup>12</sup>.

32. Mais notons tout aussitôt que, quelques mois seulement après l'entrée en vigueur du traité, on constate que, à Bruxelles, les organismes qui dépendent du Conseil des Ministres, ont engagé un si grand nombre de fonctionnaires qu'ils peuvent parfois rivaliser avec les services de la Commission proprement dite. L'indication donnée par cette constatation n'est pas dépourvue d'intérêt, surtout si on la rapproche des bruits qui donnent à entendre que certaines puissances ne sont pas prêtes à franchir la phase pourtant prévue dans le traité où le Conseil des Ministres tranchera à majorité.

33. Dès que les clauses du traité de Rome furent connues, les prophètes de malheur prédirent l'effondrement de l'institution avant sa mise en vigueur, à raison du fait que le problème monétaire n'avait pas fait l'objet d'un règlement dans le traité. Mais le retour quasi général à la convertibilité monétaire allait faire perdre à cet argument une grande partie de son poids. D'autres pensaient que, à l'intérieur de certaines puissances qui avaient demandé un allongement de la période transitoire — des réactions tendantes à la prolongation de la période d'adaptation se feraient impérieuses.

34. Dans le domaine économique, on constate que les industriels les plus directement affectés par la transformation du marché demandent

10. REUBEN EFRON et ALLAN S. NANES, *The International and Comparative Law Quarterly*, 6, 1957, pp. 679 et suiv.

11. L'attitude de la Suisse en face de l'intégration politique et économique de l'Europe, Lausanne 1959.

12. GÉRARD F. BAUER, *Le cadre institutionnel de l'intégration européenne*, *Außenwirtschaft*, septembre 1959, pp. 227 et suiv.

plutôt un raccourcissement de cette période, pour pouvoir réaliser plus vite les transformations de leurs entreprises qui s'avèrent d'ores et déjà nécessaires ; et les statistiques commerciales démontrent que les détournements de courants commerciaux traditionnels s'amorcent avec une netteté et une ampleur que l'on n'avait pas soupçonnées dans les milieux économiques généralement bien informés. Et à tout ceci s'ajoute encore l'étude, sur le plan juridique, des problèmes d'unification des règles de droit, car, ainsi que le doyen Savatier l'observait dans un très récent article<sup>13</sup> de la Revue de droit international privé, à quoi servirait une libre circulation des biens entre divers États si les droits affectant ces biens relèvent de systèmes juridiques différents, voire opposés ?

## V

35. A raison de l'attitude d'une Puissance européenne, les efforts qui ont été faits pour éliminer les divergences entre les pays du marché commun, d'une part, et les onze autres pays-membres de l'O.E.C.E. n'ont pas abouti à ce jour.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1959, le Traité de Rome est entré en vigueur sans que les pays qui n'en faisaient pas partie, et qui avaient signé la Convention de Coopération Économique Européenne puissent revendiquer l'application intégrale, à leur endroit, du principe de non-discrimination.

Devant l'échec des pourparlers entre les pays du Marché commun, d'une part, et les autres pays de l'O.E.C.E., l'Autriche, les pays scandinaves, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni, décidèrent de grouper leurs efforts pour aboutir à la création d'une institution parallèle, sinon opposée au marché commun.

36. Cette institution, dans leur esprit, devait être le reflet de leurs conceptions libérales du commerce. Se refusant à l'intégration politique, ces pays, qui restent attachés au mécanisme classique de l'O.E.C.E., ont cependant été contraints de faire un pas en avant et de définir leurs propres conceptions de l'intégration :

Les négociations entreprises devaient aboutir à la signature à Stockholm, le 20 novembre 1959, d'une convention instituant l'association européenne de libre échange.

Par rapport à l'O.E.C.E., on doit d'emblée noter une différence capitale. Le Conseil — c'est-à-dire l'organe suprême qui groupe l'ensemble des États-Membres — ne décide plus, dans certains cas, à l'unanimité de ses membres. Aux termes de l'article 31 du traité de Stock-

---

13. *Le Marché Commun, au regard du droit internationale privé*. Revue critique de droit international privé, 1959, No 2.

holm, en effet, en cas de procédure de plainte, le Conseil, à la majorité, prend en toute diligence les dispositions nécessaires pour l'examen du cas. Après en avoir éventuellement référé à un comité, le Conseil peut, à la majorité toujours, adresser à tout État-Membre les recommandations qu'il estime appropriées. Et, enfin, lorsqu'un État-Membre ne se conforme pas à une recommandation qui lui a été adressée, et lorsque le Conseil constate, à la majorité, qu'une obligation découlant de la convention n'a pas été remplie, le Conseil peut décider, de nouveau à la majorité, d'autoriser tout État-Membre à suspendre à l'égard de l'État qui ne s'est pas conformé à la recommandation l'application des obligations découlant de la convention.

37. En conséquence, il découle de cet article 31 que, à la différence de la procédure de l'O.E.C.E., le Conseil est investi d'un pouvoir de décision à la majorité.

Dès lors, se trouve nettement dépassée l'attitude que certains pays avaient prise lors de leur adhésion à l'O.E.C.E. On se réfère, sur ce point particulier, notamment à la Suisse, qui avait assorti son adhésion à l'O.E.C.E. d'une réserve générale, aux termes de laquelle non seulement la Confédération ne prenait aucun engagement qui fût incompatible avec son statut traditionnel de neutralité, mais encore que les résolutions de l'Organisation qui affecteraient l'économie suisse ne pourraient devenir obligatoires que d'entente avec elle.

38. Certains pays donc, qui pourtant avaient déclaré *urbi et orbi* que leur position ne s'infléchirait jamais sur la question du principe du vote à l'unanimité, se sont vu contraints de faire des sacrifices.

Il demeure exact que le traité de Stockholm n'affecte pas l'organisation politique des pays signataires. Mais, pour ne pas priver la nouvelle organisation de l'efficacité nécessaire, les négociateurs n'ont pas voulu s'emprisonner dans des formules jugées trop rigides et où le contrôle international ne pût pas sortir ses effets avec toute la rigueur désirable.

## VI

39. S'il est une conclusion à donner à cette brève étude, c'est qu'une évolution s'est développée en Europe dans les rapports inter-étatiques, depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Les pays d'Europe occidentale ont tout d'abord cherché, pour résoudre les problèmes posés par la reconstruction économique, une formule susceptible de respecter les principes du droit international classique, tout en facilitant la conclusion d'engagements internationaux multilatéraux par une procédure appropriée : ce furent les décisions de l'O.E.C.E.

40. La libération des échanges fit alors d'immenses progrès. Mais ils furent jugés insuffisants par les Européens désireux de fondre toutes les richesses du continent dans une structure plus rigoureuse.

De ces réactions naquirent deux écoles, avec leurs docteurs et leurs polémistes :

Selon la première, la seule méthode valable est de procéder à une confrontation aussi fréquente que possible des intérêts en cause pour procéder à leur conciliation dans le cadre d'une procédure empirique où la responsabilité dernière repose tout entière sur les gouvernements.

Selon la seconde, l'ensemble des intérêts communs aux États européens est déjà si impressionnant qu'il faut un pouvoir exécutif à cette communauté naturelle pour définir et servir ces intérêts par des méthodes nouvelles et parfois révolutionnaires.

41. Les rédacteurs des traités qui ont institué la CECA et le Marché Commun sont restés en deçà des affirmations qui avaient donné naissance aux projets de ces communautés. A travers des textes souvent redondants et pompeux, on découvre un souci constant de ne pas rompre avec le passé, de ne pas faire cette révolution juridique que l'on avait annoncée avec une passion où se mêlaient l'enthousiasme et la logomachie.

L'évolution qui se dessine cherche un équilibre à égale distance entre, d'une part, une collaboration limitée, de style classique, et, d'autre part, l'Europe fédéralisée.

Si les limitations de souveraineté n'ont pas revêtu le caractère révolutionnaire qu'on leur prêtait, en revanche, le rôle de personnes indépendantes, susceptibles de jeter le poids de leur autorité en faveur du bien commun international ne cesse de croître. Le contrôle sur l'exécution des obligations internationales se précise et s'étend : Il n'est aucun juriste qui ne doive s'en réjouir.