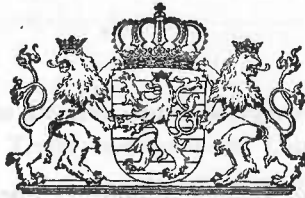


GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
MINISTÈRE D'ÉTAT  
SERVICE INFORMATION ET PRESSE

# BULLETIN DE DOCUMENTATION



22<sup>e</sup> Année

30 JUIN 1966

N° 8

EXPOSÉ DES MOTIFS DU GOUVERNEMENT

**Le Traité Instituant un Conseil Unique  
et une  
Commission Unique des Communautés Européennes  
devant la Chambre des Députés Luxembourgeois**

# BULLETIN DE DOCUMENTATION



Le Traité instituant un Conseil Unique et une Commission Unique  
des Communautés Européennes devant la Chambre des Députés  
Luxembourgeois

## SOMMAIRE

Exposé des Motifs du Gouvernement . . . . .	3
Avis du Conseil d'Etat . . . . .	9
Rapport de la Commission des Affaires Etrangères . . . . .	11
Discours de S. Exc. Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministres des Affaires Etrangères . . . . .	19

# **Le Traité Instituant un Conseil Unique et une Commission Unique des Communautés Européennes devant la Chambre des Députés Luxembourgeois**

Le 30 juin 1966, la Chambre des Députés luxembourgeois a approuvé par 45 voix contre 11 le projet de loi portant approbation du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes et des Actes complémentaires, signés à Bruxelles, le 8 avril 1965.

Le texte du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ainsi que le texte des Actes complémentaires, à savoir : le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, l'Acte final et la Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres, relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés, ont été publiés dans le Bulletin de Documentation N° 5 du 10 avril 1965.

A titre d'information, nous reproduisons ci-après le texte de l'exposé des motifs du Gouvernement, l'avis du Conseil d'Etat, le rapport de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés ainsi que le texte du discours prononcé le 29 juin à la Chambre des Députés par Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministre des Affaires Etrangères, au cours des débats sur le Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes et des Actes complémentaires :

## **EXPOSÉ DES MOTIFS DU GOUVERNEMENT**

Le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes a été signé à Bruxelles à la date du 8 avril 1965. Il marque l'aboutissement d'une négociation longue et difficile, qui trouve son origine dans le fait que chacune des trois Communautés européennes — la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) instituée par le traité signé à Paris le 18 avril 1951, la Communauté économique européenne (C.E.E.) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A), instituées par les traités signés à Rome le 25 mars 1957 — a été dotée d'un ensemble distinct d'institutions. Un premier pas dans la direction d'un regroupement des institutions européennes avait été accompli dans la convention relative à certaines institutions communes qui se trouve annexée aux traités de Rome; par l'effet de cette convention l'Assemblée et la Cour de Justice avaient été déclarées communes aux trois Communautés.

Dès l'entrée en vigueur des traités de Rome, des critiques furent adressées à ce compartimentage institutionnel. Déjà en 1958, l'Assemblée avait demandé la coordination des activités des trois Communautés. Par sa résolution du 24 novembre 1960, elle est allée plus loin et a réclamé la fusion des institutions elles-mêmes. En 1961, le Gouvernement néerlandais prit l'initiative de présenter un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européennes et une Haute Commission européenne. Conformément aux dispositions des trois traités, ce projet fut soumis à l'avis de l'Assemblée qui l'a approuvé en octobre 1961 en proposant des modifications, dont l'actuel traité de fusion tient compte dans la mesure du possible.

Depuis cette époque, le projet a fait l'objet de délibérations entre les Etats membres et les institutions des Communautés.

\*

A l'égard de la fusion des institutions, la position du Gouvernement luxembourgeois était initialement marquée par les préoccupations suivantes.

1) Pour parvenir à une certaine rationalisation institutionnelle et administrative, n'allait-on pas mettre en cause des principes acquis dans le fonctionnement des Communautés actuelles ? Ne fallait-il pas craindre en particulier que les garanties dont jouit le secteur de l'acier, — auquel notre économie nationale est si particulièrement intéressée — seraient diminuées ? D'autre part, était-il rationnel de vouloir réorganiser les institutions sans réformer en même temps le contenu des trois traités, étant entendu que ceux-ci reposent sur des conceptions différentes, adaptées aux domaines d'action propres à chacune des Communautés ?

2) Compte tenu de l'importance toujours croissante des décisions prises par les institutions, la pratique a permis de constater que le système institutionnel actuel entraîne un glissement du pouvoir en direction de l'élément exécutif, au détriment de l'influence parlementaire. Cette constatation a amené le Gouvernement luxembourgeois à plaider pour une réforme qui aurait permis d'accroître le rôle et les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire au moment de la fusion des institutions. La délégation luxembourgeoise a soumis des propositions précises à cet effet, mais celles-ci n'ont pas pu faire l'objet d'un accord général.

3) Enfin, le Gouvernement luxembourgeois était conscient des conséquences que le regroupement des institutions, organes et services, consécutif à la fusion des institutions pouvait avoir sur le rôle de la Ville de Luxembourg dans la vie européenne. Notre capitale a été depuis 1952 le lieu d'implantation de la première des trois Communautés; c'est à Luxembourg que la vie communautaire européenne a pris son départ. Pour des raisons politiques et pratiques, il fallait que la continuité de cette mission fût assurée.

Quels sont, en face de ces préoccupations les aspects positifs de la fusion ? En premier lieu, l'utilité de concentrer entre les mains de deux institutions des compétences actuellement dispersées entre une multiplicité d'organes. Deuxièmement, la rationalisation qui en résultera sur le plan de la conception aussi bien qu'au niveau de la gestion et de l'exécution. De plus, la fusion comporte un caractère éminemment politique : elle fournit en effet une nouvelle preuve du dynamisme inhérent aux Communautés européennes, car l'intégration des institutions entraîne le renforcement de celles-ci, aussi bien à l'intérieur que vis-à-vis de l'extérieur. Enfin, il faut relever que la fusion des institutions constitue le premier pas vers un objectif plus important, à savoir la fusion des Communautés elles-mêmes, qui viendra couronner l'œuvre d'unification économique entre les Six et constituera un gage pour l'évolution politique future.

Si le Gouvernement a été amené à donner son accord à la fusion des institutions, c'est que, d'un côté, il a reconnu que les aspects positifs de cette fusion étaient déterminants. D'autre part, il a estimé que dans sa forme actuelle, le traité de fusion tient

compte des exigences de principe qu'il avait formulées.

\*

Les accords de fusion ont été négociés conformément à la procédure des articles qui règlent la révision des traités (C.E.C.A. art. 96; C.E.E. art. 236; C.E.E.A. art. 204). Ils font l'objet des actes suivants, qui ont été signés le 8 avril 1965 à Bruxelles :

- 1) Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes;
- 2) Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes;
- 3) Acte final;
- 4) Décision des représentants des Gouvernements des Etats membres relative à l'installation provisoire de certaines Institutions et de certains services des Communautés.

Chacun de ces actes fera l'objet d'un bref commentaire.

### 1) Le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes

Le traité est divisé en cinq chapitres. Les deux premiers organisent la constitution d'un Conseil unique et d'une Commission unique. Le troisième concerne les implications de la fusion sur le plan financier ou budgétaire. Le quatrième a trait au régime qui sera appliqué aux fonctionnaires et agents des Communautés, alors que le dernier chapitre contient des dispositions générales et finales.

Il convient de souligner que, en principe, la fusion n'apporte pas de modifications aux compétences et aux pouvoirs conférés aux institutions par les traités actuels. Le Conseil unique et la Commission unique exerceront donc à l'avenir des pouvoirs distincts, suivant qu'ils appliqueront l'un ou l'autre des trois traités, comme cela était d'ailleurs déjà le cas pour les institutions unifiées en 1957. Exceptionnellement, la fusion a cependant requis l'adaptation de certaines compétences; ces modifications sont directement liées à la constitution d'institutions uniques.

Les règles qui régissent la composition et le fonctionnement du Conseil unique — énoncées dans les articles 1 à 8, 29 et 31 du traité de fusion — correspondent à celles qui valent actuellement pour les Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A. En ce domaine les règles des trois traités sont d'ailleurs très voisines.

Une difficulté s'est posée en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les actes du Conseil unique seront adoptés. Il existe en effet des divergences entre les règles qui fixent dans les trois traités les conditions de vote dans lesquelles les actes du Conseil sont arrêtés. On se référera à ce sujet aux dispositions des articles 28 de la C.E.C.A., 148 de la C.E.E. et 118 de la C.E.E.A. Une harmonisation générale de ces dispositions aurait modifié le contenu matériel des traités et aurait ainsi dépassé la seule refonte institutionnelle. Il en va autrement pour certains

cas, dans lesquels la délibération du Conseil unique sera prise sur la base de dispositions harmonisées. Les décisions en question sont visées à l'article 8 du traité de fusion et concernent

- les dispositions relatives à l'élection générale au suffrage direct de l'Assemblée;
- l'augmentation du nombre de juges et d'avocats généraux de la Cour de Justice;
- la fixation du statut des rapporteurs adjoints de la Cour de Justice;
- la détermination des conditions qui garantissent aux fonctionnaires et aux avocats comparaisant devant la Cour de Justice les droits nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance;
- la détermination des conditions permettant à la Cour de Justice d'exercer les droits qui sont généralement reconnus aux tribunaux à l'égard de témoins qui s'abstiennent de se présenter;
- l'approbation du règlement de procédure de la Cour de Justice;
- des délibérations d'ordre budgétaire.

Par ailleurs, le traité de fusion étend les compétences du Comité des représentants permanents des Etats membres au domaine régi par le traité de la C.E.C.A. alors que ce Comité n'exerçait jusqu'ici ses fonctions que dans les matières relevant des traités de la C.E.E. et de la C.E.E.A.

La Commission unique fait l'objet des articles 9 à 19 et 32 à 34 du traité. Le problème principal que posait l'unification des Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. avec la Haute Autorité de la C.E.C.A. concernait le nombre des membres de la future Commission. Plusieurs chiffres avaient été envisagés :

- 9 membres, désignés par les Etats membres d'après la procédure en vigueur dans la C.E.E. ou la C.E.E.A., c'est-à-dire par décision unanime des six Gouvernements;
- 14 membres, désignés de la même façon;
- 15 membres dont un aurait été désigné, suivant le système actuel de la C.E.C.A., par cooptation des autres.

Un compromis a pu être réalisé en ce sens que la Commission unique se composera de 14 membres pendant une période transitoire, qui prendra fin lors de la fusion des Communautés, et au plus tard trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité. Pour justifier ce chiffre transitoire, on peut dire que la Commission unique devra faire face pendant les premières années de son mandat au surcroît de travail qui résultera de la réorganisation générale de ses services, ainsi que de la préparation des négociations relatives à la fusion des Communautés.

A l'issue de la période intérimaire, la Commission comptera 9 membres. Ce chiffre, qui était déjà en vigueur pour la Haute Autorité et les deux Commissions actuelles, est considéré comme adéquat parce qu'il répond à deux exigences. En premier lieu, il assure un équilibre national acceptable par le fait

que les trois grands pays de la Communauté comptent chacun deux de leurs nationaux, les trois autres pays chacun un ressortissant dans la Commission. En outre, le nombre de neuf permet à la Commission unique de continuer à travailler sur une base collégiale. Ce principe constitue une importante caractéristique du système actuel et en même temps une garantie pour la sauvegarde des intérêts de tous les pays membres.

En ce qui concerne le régime pécuniaire des anciens membres de la Haute Autorité et des Commissions qui, ayant cessé leurs fonctions, n'ont pas été nommés membres de la Commission unique, le traité de fusion habilite le Conseil unique à prendre les décisions nécessaires.

Les dispositions concernant la nomination et le statut des membres ainsi que les activités de la Commission ont été reprises du traité C.E.E., sauf en ce qui concerne un point de détail, à savoir, le cas de la démission d'office d'un membre de la Commission qui ne remplirait plus les conditions nécessaires à l'exercice de ces fonctions ou qui aurait commis une faute grave, pour lequel on a donné la préférence aux règles du traité C.E.C.A.

Une conséquence logique de la fusion des institutions est la nécessité de prévoir un budget administratif unique pour les trois Communautés et l'harmonisation des procédures selon lesquelles ce budget est arrêté et contrôlé. Les dispositions afférentes se trouvent aux articles 20 à 23, 35 et 36 du traité de fusion. La convention de 1957 qui déclare l'Assemblée et la Cour de Justice communes aux trois Communautés, constitue à ce sujet un précédent dans la mesure où elle prévoit la répartition des dépenses de ces institutions à parts égales entre les Communautés. En créant un budget des Communautés européennes qui se substituera au budget administratif de la C.E.C.A., au budget de la C.E.E. et au budget de fonctionnement de la C.E.E.A., les Gouvernements ont estimé qu'ils ne pouvaient pas à ce stade procéder à une réforme fondamentale de la structure budgétaire. Ils ont donc laissé en dehors du budget unifié les interventions de la Haute Autorité de la C.E.C.A. qui ne rentrent pas dans l'actuel budget administratif de celle-ci. Ils n'ont pas plus touché à l'autonomie du budget de recherche et d'investissement d'Euratom. Par contre, les dépenses d'intervention de la C.E.E. figureront au budget unique au même titre que les dépenses proprement administratives de cette Communauté, car elles font déjà partie d'un seul budget sous le régime actuel.

L'unification budgétaire n'affecte pas le régime des recettes des trois Communautés. Ce point est à souligner particulièrement en ce qui concerne le prélèvement sur la production du charbon et de l'acier dont dépend le financement des dépenses de la C.E.C.A. Le prélèvement restera donc en vigueur et continuera à servir au financement non seulement des dépenses opérationnelles, mais également des dépenses administratives de cette Communauté. A partir de la fusion, il ne sera plus possible de distinguer parmi les dépenses administratives totales des trois Communautés celles qui correspondent à la gestion de la C.E.C.A. et celles qui résultent de la mise en



œuvre des deux autres traités. Aussi a-t-il paru commode de fixer la participation de la C.E.C.A. aux dépenses administratives communes par forfait, au montant de 18 millions d'unités de compte; cette part sera imputée sur le prélèvement de la C.E.C.A. Si l'évolution des dépenses occasionnées par l'application du traité C.E.C.A. rendait une révision de ce forfait désirable, celle-ci pourrait être décidée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1967 moyennant une procédure spéciale.

Les règles des traités de Rome ont été retenues en ce qui concerne l'harmonisation des procédures en matière budgétaire. L'actuel article 78 du traité C.E.C.A. relatif à cette matière sera donc abrogé. Il est remplacé par les dispositions figurant à l'article 21 du traité de fusion, qui étend à la C.E.C.A. les dispositions afférentes des traités C.E.E. et C.E.E.A. L'harmonisation des procédures budgétaires entraînera ainsi la suppression de la « Commission des présidents » (art. 78, par. 3 du traité de Paris), compétente pour l'établissement du budget des dépenses administratives des institutions de la C.E.C.A.

Enfin, la régularité des comptes de dépenses et de recettes sera vérifiée à l'avenir par une Commission unique de contrôle. Il est entendu que le contrôle des interventions financières non-administratives de la Haute Autorité ne sera pas modifié par ces dispositions.

La mise en place d'institutions uniques pour les trois Communautés entraîne l'unification de leurs administrations. Par voie de conséquence, les règles qui s'appliquent aux fonctionnaires et aux agents seront uniformisées et découleront d'un statut unique, dont l'élaboration est facilitée du fait que les trois statuts actuels sont déjà largement similaires. Les articles 24 et 25 règlent ces matières. L'institution d'une administration commune exige aussi que la responsabilité résultant de l'action des fonctionnaires et agents soit régie par des dispositions unifiées. A ce sujet, l'article 26 du traité introduit dans le domaine de la C.E.C.A. les dispositions des traités de Rome.

Parmi les dispositions générales, il convient de relever celles de l'article 27 relatives à l'Assemblée. Aux termes des trois traités, les Commissions et la Haute Autorité doivent présenter à l'Assemblée des rapports d'activité qui sont traditionnellement examinés au début de la session annuelle de l'Assemblée. Or, les dates auxquelles est fixée cette session varient d'un traité à l'autre. Le traité de fusion fixe d'une manière uniforme, conformément aux vœux de l'Assemblée elle-même, la date à laquelle elle se réunira de plein droit.

Il était d'autre part indispensable de trouver un dénominateur commun aux conditions dans lesquelles la Commission unique se trouvera soumise au contrôle de l'Assemblée selon les trois traités. A cet égard, les dispositions des traités de Rome ont été étendues à la C.E.C.A., ce qui signifie que dorénavant l'Assemblée pourra voter à tout moment une motion de censure. Le système de la C.E.C.A. n'autorisait cet acte éminemment politique qu'une fois l'an, au moment où l'Assemblée examinait le rapport général d'activité de la Haute Autorité.

L'article 28 du traité se rapporte aux privilèges et immunités des Communautés européennes sur le territoire des Etats membres. Ces dispositions font l'objet du Protocole analysé ci-dessous.

L'article 30 soumet les stipulations du traité de fusion à la compétence de la Cour de Justice telle que cette compétence résulte des traités de Rome. Il en excepte les stipulations qui modifient des articles du traité C.E.C.A. Ces dernières seront soumises à la juridiction de la Cour conformément aux dispositions du traité C.E.C.A.

L'article 37 concerne le problème des lieux de travail des institutions, organes et services communautaires, qui intéresse plus particulièrement notre pays. Il sera commenté avec la décision qui a été prise en application de cet article.

Les articles 38 et 39 règlent des dispositions finales habituelles dans les accords internationaux.

## 2) Le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes

Un certain nombre de divergences existent entre le système de la C.E.C.A. et celui des deux autres Communautés en matière de privilèges et immunités. L'article 28 du traité de fusion abroge les dispositions qui sont actuellement en vigueur et stipule que les privilèges et immunités des Communautés européennes sur le territoire des Etats membres seront régis conformément au protocole annexé au traité de fusion. Ce dernier reprend presque intégralement les dispositions en vigueur dans le cadre de la C.E.E. et de la C.E.E.A.; celles-ci ont été négociées à la lumière de l'expérience du régime de la C.E.C.A. et elles peuvent donc être considérées comme étant plus évoluées que la réglementation de la C.E.C.A.

Certaines dispositions du régime nouveau divergeront cependant des règles en vigueur dans la C.E.E. Il en est ainsi des textes relatifs aux opérations financières prévues par le traité C.E.C.A. : cette Communauté continuera à bénéficier des dispositions actuelles qui sont relatives à la détention d'avoirs et de comptes « en n'importe quelle monnaie ».

D'autre part, l'article 12 litt. b) du protocole annexé aux traités de Rome a été modifié, afin d'autoriser les fonctionnaires des Communautés au moment de leur entrée en fonction d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets quelle que soit l'origine de ceux-ci.

Quant à la question de savoir si, et dans quelle mesure, les montants tombant sous l'exonération de l'article 13 du nouveau protocole doivent être pris en considération dans les Etats membres pour le calcul du taux d'imposition applicable aux revenus non exemptés (c'est-à-dire à des revenus qui proviennent de sources autres que les émoluments versés par la Communauté), il s'agit là d'une question de justice fiscale que chaque Etat membre résoudra dans le cadre de sa législation nationale. Le Gouvernement a déjà pris position à l'égard de cette question dans l'exposé des motifs introduisant les traités de Rome, auquel il n'a rien à ajouter.

### 3) L'acte final

L'acte final contient deux déclarations.

La première, commune aux six Gouvernements, donne à la Commission unique le mandat de prendre dans le cadre de ses responsabilités toutes les dispositions nécessaires pour mener à bien la rationalisation de ses services dans un délai d'un an. La Commission est invitée à faire rapport périodiquement au Conseil sur les mesures de rationalisation qu'elle aura appliquées.

La seconde émane du seul Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, qui se réserve le droit de déclarer, lors du dépôt de ses instruments de ratification, que le traité instituant un Conseil unique ainsi que le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier s'appliquent également au « Land » Berlin. Jusqu'à présent, le traité C.E.C.A. ne s'appliquait en effet pas au « Land » Berlin.

### 4) La décision des représentants des Gouvernements des Etats membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés

La décision prise le 8 avril 1965 par les Représentants des Gouvernements des Etats membres pour l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés apporte une solution acceptable aux problèmes que crée pour le Luxembourg l'unification institutionnelle et administrative des Communautés et le départ d'institutions, d'organes et de services communautaires qui en sera la conséquence.

Sur le plan juridique, cette décision appelle les commentaires suivants.

Elle se fonde sur l'habilitation contenue à l'article 37 du traité de fusion. En vertu de ce texte, les accords des six Gouvernements relatifs à l'installation d'institutions et d'organes communautaires à Luxembourg sont arrêtés à l'unanimité par les six Gouvernements intéressés. Leur exécution est liée à celle du traité de fusion, l'article 37 stipulant qu'ils entreront en vigueur à la même date que le traité lui-même.

Prise en exécution du traité qui sera soumis à l'approbation des instances parlementaires des six Etats membres, la décision offre toutes les garanties juridiques nécessaires en ce qui concerne l'observation, aussi bien sur le plan communautaire que par les six Gouvernements des dispositions qui y sont stipulées.

Il est à remarquer que l'article 37 du traité de fusion, ainsi que la décision du 8 avril ne portent pas atteinte aux stipulations des articles 77 C.E.C.A., 216 C.E.E. et 189 C.E.E.A., ni à l'article afférent des statuts de la Banque Européenne d'Investissement, qui se rapportent au siège des institutions communautaires. Suivant ces dispositions, le siège doit être fixé d'un commun accord des Gouvernements des Etats membres. Comme il n'a pas été possible d'arriver à une solution définitive à ce sujet,

l'article 37 et la décision réservent la décision sur le siège des institutions. Il en résulte que — comme l'indique expressément la décision — il s'agit uniquement de fixer les lieux de travail « provisoires » de certaines institutions et de certains services. Il faut relever que ce caractère provisoire est imprimé à l'installation de toutes les institutions communautaires, quel que soit le lieu de leur résidence, à Luxembourg ou ailleurs.

Le contenu matériel de la décision suscite plusieurs réflexions.

Dans les négociations, la délégation luxembourgeoise s'était efforcée d'obtenir la consolidation du rôle actuel de Luxembourg comme centre européen et de résoudre en même temps les problèmes d'ordre pratique résultant de la réorganisation des institutions et services. Dans le mémorandum soumis aux Conseils des Six le 16 février 1965 par la délégation luxembourgeoise au sujet de l'installation d'institutions européennes à Luxembourg après la fusion, le Gouvernement avait proposé de réaliser à la fois un regroupement plus organique des services réunis à Luxembourg et de donner une portée politique aux décisions à intervenir, en organisant les activités communautaires pour autant que possible autour d'institutions ou d'organismes qui peuvent être considérés comme des « centres de gravité » fonctionnels. De plus, ces activités devaient comporter un élément dynamique, en d'autres termes, être susceptibles de faire participer le Luxembourg aux perspectives d'expansion qu'offre l'ensemble des activités communautaires.

Dans leurs grandes lignes, ces propositions ont pu être acceptées par les autres pays membres des Communautés et elles ont abouti aux solutions suivantes.

a) Luxembourg accueille certaines institutions politiques des Communautés. Pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, le Conseil des Communautés tiendra toutes ses sessions à Luxembourg. D'autre part, le Secrétariat général de l'Assemblée et ses services resteront installés dans notre ville.

b) Toutes les activités à caractère juridictionnel, quasi-juridictionnel et arbitral, prévues soit dans les traités de Paris et de Rome, soit dans les conventions conclues entre les Etats membres dans le cadre des Communautés, soit dans les accords conclus par celles-ci avec des Etats tiers, seront concentrées à Luxembourg autour de la Cour de Justice. Dans cette définition rentrent les organismes compétents pour l'application des règles de concurrence, existants ou à créer en vertu des traités européens, comme le dit l'alinéa 2 de l'article 3.

c) Le centre luxembourgeois des Communautés reçoit une orientation financière et bancaire par l'installation à Luxembourg de la Banque Européenne d'Investissement, dont les organes directeurs se réuniront au même lieu. Cette disposition s'étend expressément au développement des activités de la Banque, ainsi qu'à l'extension éventuelle de ses activités à d'autres domaines et à de nouvelles missions. D'autre part, l'important Comité monétaire des Communautés tiendra dorénavant certaines de ses réunions à Luxembourg. En outre, il a été décidé

que les services d'intervention financière de la C.E.C.A. resteront à Luxembourg. Un bureau de liaison entre la Commission et la Banque européenne d'investissement y fonctionnera, également pour faciliter les opérations du Fonds Européen de Développement.

Finalement, il faut relever une déclaration d'ordre général formulée à l'article 10 et selon laquelle les Gouvernements des Etats membres sont disposés à installer ou à transférer à Luxembourg d'autres organismes et services communautaires, particulièrement dans le domaine financier, pour autant que leur bon fonctionnement soit assuré.

d) Environ 1.500 fonctionnaires et agents européens sont actuellement installés à Luxembourg. Il est à prévoir que ce chiffre sera maintenu ou dépassé à l'avenir. A cet effet, certains services communautaires seront transférés ou resteront à Luxembourg, en dehors des institutions et organes déjà énoncés. Ils se trouvent énumérés aux articles 8 et 9 de la décision et sont groupés de façon cohérente.

e) L'article 11 contient une disposition transitoire qui répond à deux soucis. En premier lieu, celui de voir fonctionner dans les meilleures conditions possibles la Communauté européenne du charbon et de l'acier, tant que l'on ne sera pas encore fixé sur le sort du traité de Paris. A cette fin, il est indiqué que lors du transfert des bureaux communautaires, les services de la C.E.C.A. qui assurent la gestion du marché du charbon et de l'acier, seront transférés en dernier lieu.

D'autre part, cet article organise l'échelonnement des arrivées et les départs de fonctionnaires européens à Luxembourg, en évitant ainsi les heurts et les difficultés que provoqueraient des mouvements qui ne seraient pas synchronisés.

Le Gouvernement est conscient de l'importance du rôle européen que la Ville de Luxembourg pourra continuer à jouer grâce aux accords qui viennent d'être analysés. Il ne méconnaît pas, d'un autre côté, que l'installation des institutions, organes et services

européens comporte des obligations pour les autorités et pour les ressortissants du pays d'accueil. Il s'efforcera dans toute la mesure du possible de faciliter l'accomplissement des tâches imparties aux membres des institutions et à leurs administrations.

\*

Enfin, le Gouvernement doit signaler aux autorités législatives un problème constitutionnel soulevé par l'approbation du traité du 8 avril 1965. Celui-ci a pour effet de modifier trois traités — le traité instituant la C.E.C.A., le traité instituant la C.E.E. et le traité instituant la C.E.E.A. — dont deux, à savoir le traité C.E.E. et le traité C.E.E.A., ont été approuvés selon la procédure spéciale prévue par l'article 37, alinéa 2 de la Constitution. Dès lors, il faut se demander si le traité du 8 avril 1965, en tant que traité modificatif, ne devrait pas être approuvé dans les mêmes conditions.

Le Gouvernement estime que ceci n'est pas le cas, étant donné que le traité de fusion ne comporte aucune nouvelle dévolution de pouvoirs au sens de l'article 49<sup>bis</sup> de la Constitution. Son objet est simplement d'aménager la structure institutionnelle des Communautés elles-mêmes, mais sans toucher en rien à la délimitation des compétences entre les Communautés et les Etats membres. Le fait que le traité du 8 avril 1965 vient s'agréger à deux traités qui ont fait, de leur côté, l'objet de la procédure spéciale d'approbation n'est pas une raison suffisante pour le qualifier au regard de la procédure d'approbation. Le Gouvernement estime que chaque traité international doit être qualifié en fonction de son propre contenu et non pas en raison de ses connexions avec un autre traité. Ceci a déjà été admis dans un cas analogue, à savoir, dans le cas des protocoles portant révision des conventions instituant l'union économique belgo-luxembourgeoise.

En conclusion, le Gouvernement estime donc que le traité du 8 avril 1965 devra être approuvé selon la procédure ordinaire.



## AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

1) Appelé à donner son avis sur un projet de loi qui doit porter approbation d'un regroupement vers l'unité des institutions européennes, le Conseil d'Etat,

en présence du fait que le Gouvernement luxembourgeois a donné son accord à des arrangements qui sont destinés à avancer la cause de l'unification européenne tout en sauvegardant le prestige et les intérêts de la ville et du pays de Luxembourg,

et considérant qu'il ne revient pas au Grand-Duché de Luxembourg de compromettre la réalisation d'une convention européenne qui ne porte pas préjudice à son existence,

ne peut que donner son adhésion au projet qui lui est soumis et en conseiller l'approbation.

2) Il le fait en s'inspirant d'un esprit européen disposé à saluer le moindre progrès vers l'unité désirable de l'Europe et sans manifester un enthousiasme excessif. S'il prend néanmoins la liberté de formuler brièvement quelques observations, qui, ici ou là, pourraient avoir une allure critique, c'est plutôt en considération du fait que le présent traité engage une opération qui doit amener des changements plus sensibles et aboutir, à ce qu'on dit, à une fusion des trois communautés. C'est pour attirer l'attention sur quelques problèmes qui, visibles dès maintenant, seront alors à résoudre.

Le Conseil d'Etat ne voit pas dans les pénibles négociations qui ont préparé le traité de la fusion des institutions la preuve d'un dynamisme européen, qui, s'il existe, aurait pu et dû se manifester plus nettement et plus valablement dans d'autres domaines et à propos d'autres problèmes. Il regrette de devoir constater que certaines objections du Gouvernement luxembourgeois, sérieuses du point de vue du fonctionnement des institutions communautaires, n'ont pas été jugées à leur importance, mais interprétées comme inspirées par le souci de conserver à Luxembourg le siège de la CECA et d'empêcher ainsi une solution préjudiciable au prestige politique du pays et aux intérêts matériels de la ville de Luxembourg. Le Conseil estime d'ailleurs que, sous ce rapport spécial, secondaire pour les progrès de l'europanisation, les accommodements intervenus peuvent donner quelque satisfaction, mais il n'est pas pleinement convaincu que les principes chers aux partisans de l'union européenne ont été entièrement sauvegardés et que le traité conclu sera d'une très grande utilité pour la cause de l'Europe.

a) Ainsi la Commission éprouvera certainement des difficultés à tenir la promesse que les affaires de chacune des trois communautés seront strictement gérées selon les idées directrices et les dispositions concrètes de son traité. En effet, les conceptions fondamentales des traités qui ont établi les trois communautés diffèrent surtout en ceci que le traité de

Paris, qui est à l'origine de la CECA, consacre un élément de supranationalité qui n'apparaît guère dans la constitution des deux autres communautés. C'est sur ce principe que se réglait jusqu'ici, depuis une douzaine d'années, tout le travail de la Haute Autorité, investie d'un pouvoir de décision qui fait défaut aux deux autres commissions. Dans la manière de voir et d'agir de la future Commission unique, la supranationalité ne risquera-t-elle pas d'être atténuée, sacrifiée ?

b) Par ailleurs, tout récemment encore, les membres des trois commissions ont été, par le chef d'un des six Etats, traités de simples experts auxquels, quel que soit le degré de leur compétence, ne saurait être reconnu un caractère de gouvernement. Appelés à connaître d'un ensemble d'affaires beaucoup plus vastes et pas toujours du même ordre, les membres de la Commission unique, à nombre réduit, verront certainement leur compétence d'experts délayée, donc amoindrie, sans pour cela acquérir la qualification de gouvernement. La Commission sera plutôt ravalée au niveau d'un office dépendant entièrement du Conseil des Ministres, qui, seul, décide.

c) Dans l'ensemble des nouvelles dispositions devenues nécessaires notamment pour les adaptations de la procédure antérieure, pour l'unification des règles concernant les privilèges et immunités des Communautés fixés dans le Protocole spécial, pour les ajustements budgétaires et financiers, l'assimilation est faite plutôt dans le sens du Traité de Rome. Selon l'exposé des motifs, auquel le Conseil d'Etat renvoie pour l'appréciation de ces mesures, cette assimilation est parfois justifiée par l'expérience pratique des dernières années, néanmoins elle révèle une tendance générale assez nette à instaurer partout des procédés moins rigoureux.

d) Actuellement, les conceptions financières et l'organisation budgétaire des trois communautés diffèrent notablement. Les recettes de la CECA proviennent en substance du prélèvement opéré sur les industries concernées, tandis que le financement des deux autres communautés est assuré par des contributions directes des Etats membres. La part du Luxembourg dans les frais d'administration du Marché Commun et de l'Eurotom était calculée de façon à donner satisfaction au Grand-Duché, mais son apport au budget de la CECA, constitué par le prélèvement sur la sidérurgie, c'est-à-dire, sur l'industrie qui constitue l'élément essentiel de notre revenu national, dépasse nettement le pourcentage de 0,2%. Pour le moment une solution provisoire est envisagée qui consiste dans une contribution forfaitaire de la CECA de dix-huit millions d'unités de compte aux frais administratifs de l'ensemble des trois communautés.

Tout en acceptant pour le moment la solution provisoire, le Conseil d'Etat voudrait donc faire ses réserves au sujet de la solution définitive à trouver pour l'avenir et qui supposera un choix ou peut-être une combinaison — entre un système de prélèvement, mais alors généralisé, et non plus limité aux deux seules industries du charbon et de l'acier, et un financement par des impôts indirects, douanes et taxes diverses. Cet aspect de la question aura d'ailleurs un intérêt supplémentaire pour le Luxembourg, le seul des six Etats qui, dans un avenir rapproché, n'aura plus de frontière douanière, donc plus de recettes provenant de ce secteur. A défaut d'une caisse commune, il faudra dès lors assigner un emploi communautaire au produit des douanes extérieures.

e) Ceci soulève d'ailleurs un autre problème, à caractère politique, celui du contrôle budgétaire à conférer à l'Assemblée parlementaire. Car il semble bien entendu que, pour régler convenablement la cession de droits souverains à un pouvoir central européen, tout ce que céderont les gouvernements nationaux devra logiquement revenir à l'Exécutif européen, tandis que les attributions auxquelles renonceront les parlements nationaux seront à conférer au Parlement européen.

3) Du point de vue luxembourgeois il sera donc à souhaiter que les garanties dont profitait le secteur de l'acier sous le régime actuel ne soient pas diminuées, que les problèmes concernant les industries régies par la CECA soient traités avec la même attention et que les avantages dont jouissaient ces industries soient pour le moins conservés.

Du point de vue européen également il serait regrettable que les règles générales acquises au fonctionnement de la CECA soient abandonnées ou seulement déplacées vers des conceptions plus indécises du traité de Rome.

D'un point de vue général il s'agira d'éviter que la fusion ne tourne à une confusion qui pourrait avoir des conséquences regrettables au moment où sera réalisée la fusion des Communautés.

4) Le texte du projet de loi ne comporte pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 juillet 1965.

Le Secrétaire ff.,  
Félix WORRÉ.

Le Président,  
Félix WELTER.

## RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### Historique de la Fusion des Exécutifs

Plus de seize ans se sont écoulés depuis que l'œuvre de la construction européenne a été mise en chantier à la suite de la proposition historique faite le 9 mai 1950 par le président Robert Schuman de créer un marché commun du Charbon et de l'Acier. Si l'apport économique à la nouvelle communauté de notre pays sous la forme de sa principale industrie de base fut relativement plus fort que celui de ses partenaires, le Luxembourg obtint un certain apaisement au sujet des risques inhérents à la nouvelle communauté pour les intérêts luxembourgeois par l'installation dans sa capitale du siège de la première communauté européenne créée par le Traité de Paris qui fut signé le 18 avril 1951 et ainsi put s'affermir une nouvelle vocation européenne de notre capitale qui déjà avant 1940 avait été le siège de l'Entente internationale de l'acier groupant en dehors du Luxembourg les producteurs de la France, de l'Allemagne et de la Belgique.

Encouragés par les résultats de la première entreprise communautaire européenne les six États membres se sont efforcés dans la suite de chercher en commun les moyens de progresser vers l'unification de l'Europe et ainsi les Traités de Rome créant deux communautés supplémentaires ont constitué en 1957 une étape essentielle dans la voie qui avait été ouverte six années plus tôt grâce à l'initiative de Robert Schuman. Lors de la négociation des Traités de Rome les six États, qui avaient déjà constitué entre eux la Communauté du Charbon et de l'Acier, n'ont pas bâti un édifice simple en élargissant les compétences de la Communauté déjà existante. En effet, pour des raisons historiques on avait éprouvé le besoin de créer deux exécutifs supplémentaires au lieu de confier à la Haute Autorité de la CECA qui existait déjà les pouvoirs que les Traités de Rome ont dévolus à deux institutions nouvelles. La raison essentielle pour laquelle les auteurs des Traités de Rome ont été amenés à créer deux exécutifs supplémentaires : l'un pour le marché commun, l'autre pour l'Euratom, il faut la chercher dans le fait qu'on était essentiellement soucieux d'éviter certaines erreurs du passé qui avaient été à l'origine de l'échec de la Communauté européenne de Défense provoqué notamment par la querelle doctrinale sur la supranationalité. Cependant dès la signature des Traités de Rome une prolifération excessive d'institutions a

pu être évitée au moyen d'une convention annexée au Traité qui créait deux institutions communes : l'Assemblée Parlementaire et la Cour de Justice.

Déjà peu de temps après l'entrée en vigueur des Traités de Rome les inconvénients nés de la séparation des exécutifs à la tête des trois communautés sont devenus de plus en plus évidents. En effet un tel système coûte cher par les doubles emplois que nécessairement il entraîne par le fait qu'il existe trois organes indépendants doté chacun de trois administrations différentes et cela malgré les efforts entrepris en vue de la création de quelques services communs : information, service statistique et service juridique. Le problème du siège a contribué, pour sa part, à limiter les résultats des efforts entrepris en vue d'une fusion administrative. Mais un autre inconvénient majeur né de cette séparation est apparu progressivement d'une façon toujours plus évidente : c'est qu'une bonne coopération, une bonne coordination entre les trois organismes étaient rendues difficiles, notamment par rapport à la solution des problèmes se présentant dans le secteur énergétique, où il est absolument indispensable d'adopter des vues communes. D'autre part la dispersion des différents organes chargés de l'exécution des Traités est une source de détachement et d'incompréhension de la part de l'opinion publique pour laquelle il est souvent difficile de faire une distinction exacte entre les Conseils des Ministres, la Haute Autorité, les commissions exécutives, les commissions consultatives, les commissions parlementaires, le Parlement Européen, etc.

Ainsi dès 1958 est apparu au sein de l'Assemblée parlementaire de Strasbourg le souci de plus en plus nettement affirmé de voir s'établir entre les exécutifs des trois communautés européennes une coordination très étroite. Mais ce n'est qu'en 1960 que le problème de la fusion des exécutifs fut véritablement abordé avec la discussion dans le cadre des travaux de l'Assemblée parlementaire d'un rapport élaboré au nom de la Commission politique sur la fusion des exécutifs des communautés européennes par M. Maurice Faure. La mesure préconisée par le Parlement de Strasbourg aux termes des discussions qui eurent lieu à ce sujet dans les séances publiques des 21 et 22 novembre 1960 ne consistait pas à proposer une fusion proprement dite, entraînant une réforme pro-

---

La Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés se compose de : M. Georges Margue, président; MM. Tony Bieber, Michel Ewen, Romain Fandel, Joseph Herr, Adrien van Kauenbergh, Robert Krieps, Mme Astrid Lulling, MM. Emile Schaus et Eugène Schaus; M. Jean Bech, rapporteur.

fonde et globale des Traités de Paris et de Rome, mais une rationalisation et une harmonisation de la structure institutionnelle des trois communautés. Le système prévu était la création d'un exécutif unique auquel seraient confiées les compétences de la Haute Autorité et des commissions exécutives du marché commun et de l'Euratom. Dans l'opinion de l'Assemblée la fusion des exécutifs impliquait une révision limitée des trois Traités et il fallait donc avoir recours aux procédures de révision prévues respectivement par l'article 96 du Traité CECA, 236 du Traité C.E.E. et 204 du Traité d'Euratom.

L'Assemblée parlementaire ne disposant d'aucun pouvoir d'initiative avait invité les Gouvernements des Etats membres et les institutions communautaires compétentes à accomplir les démarches nécessaires pour entamer la procédure de révision.

C'est le gouvernement néerlandais qui, accueillant l'invitation de l'Assemblée, a présenté en date du 23 janvier 1961 un projet de convention instituant un conseil des communautés européennes et une haute commission européenne, ce projet reposant sur la même conception de la fusion que celle que l'Assemblée Parlementaire de Strasbourg avait exprimée à la suite de la discussion du rapport de M.

### Considérations générales sur la signification et la portée du Traité

L'objet principal du Traité est de fusionner d'une part les trois Conseils et, d'autre part, les trois commissions c'est-à-dire la Haute Autorité de la CECA, la commission du marché commun et celle de l'Euratom. Pour cela, il crée, pour les trois communautés un Conseil et une Commission unique, qui se substituent à ceux qui existent. Mais il ne modifie pas pour autant les compétences attribuées à ces organes par les trois Traités; ces compétences sont maintenues presque toujours intactes et seront exercées, suivant les règles de ceux-ci, par le Conseil et par la Commission unique. Il s'agit donc uniquement d'une simplification de la structure institutionnelle des communautés européennes, d'une opération analogue à celle par laquelle, lors de la signature des Traités de Rome, l'Assemblée Parlementaire et la Cour de Justice sont devenues uniques sans qu'on ait touché aux pouvoirs et compétences que les trois Traités leur attribuent et qui, pourtant, sont parfois différents.

Ainsi analysé le Traité sous avis a une portée très modeste alors qu'il ne touche pas le fond même de la construction politique européenne, mais seulement, sous la forme de la fusion des exécutifs, un aspect de la rationalisation du système actuel des institutions européennes. Certes il ne faudrait pas pour autant minimiser l'importance de la fusion des exécutifs, ni surtout méconnaître sa signification. Elle aura certainement pour effet de diminuer certains des inconvénients de gestion que présentait jusqu'ici la coexistence d'institutions parallèles, créées suivant les contingences du moment, pour des secteurs économiques différents, mais qui avaient des

Faure. Le Conseil des Ministres des communautés soumit dans la suite le projet néerlandais à l'avis de l'Assemblée Parlementaire qui, au cours de sa séance du 20 octobre 1961, a adopté une résolution dans laquelle elle reprend l'essentiel du projet néerlandais tout en y apportant quelques amendements.

A la fin de l'année 1963 en exécution d'un mandat reçu par le Conseil des Ministres des communautés, le comité des représentants permanents des Etats membres a présenté un rapport d'ensemble sur la fusion des institutions dans lequel il arrive notamment à la conclusion que le problème de l'implantation des institutions et organes communautaires revêt pour le Grand-Duché de Luxembourg un caractère essentiel tant du point de vue politique que du point de vue économique. Ainsi au dernier stade de la discussion le problème de l'implantation des institutions vint compliquer les discussions sur la fusion des exécutifs au sein du Conseil des Ministres et ce n'est qu'après de longues et laborieuses négociations que le 8 avril 1965 a pu être signé à Bruxelles par les représentants des Gouvernements des six pays le Traité instituant un Conseil unique et une commission unique des communautés européennes qui est soumis actuellement à l'approbation de la Chambre de Députés.

points communs. En regroupant les pouvoirs des institutions des trois Communautés et en les confiant à des organes uniques on peut non seulement espérer un meilleur rendement mais aussi s'attendre à ce que ces organes bénéficient, pour conduire l'ensemble de l'économie de l'élan qui a animé jusqu'ici la C.E.E.

Mais comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis on n'est pas pleinement convaincu que les principes chers aux partisans de l'union européenne aient été intégralement sauvegardés et que le Traité conclu soit d'une très grande utilité pour la cause de l'Europe. Il faut notamment regretter que l'unification des organes exécutifs n'ait pas été conçue comme partie d'un plan plus vaste comportant un remaniement des Traités européens dans l'optique plus large de la fusion des Communautés. Pour avancer vers le but politique poursuivi par les auteurs des Traités de Paris et de Rome à savoir la création d'une Europe unie le plus important n'est pas de fusionner les exécutifs, mais d'harmoniser les communautés elles-mêmes, c'est-à-dire de mettre tous les secteurs de la vie économique au même régime. La solution des problèmes difficiles qui se posent aujourd'hui dans certains secteurs de l'intégration économique ne sera guère rendu plus facile par la création d'un exécutif fusionné, alors que par exemple en matière de politique énergétique les différentes sources d'énergie restent soumises par les trois Traités à des régimes différents en ce qui concerne les règles de concurrence et la formation des prix; des problèmes absolument analogues se posent en matière de transport et dans le secteur de la politique commerciale



que le traité CECA réserve à la compétence nationale tandis que le Traité C.E.E. la rend progressivement commune.

Si tout le monde semble être d'accord pour affirmer que la fusion des institutions constitue le premier pas vers un objectif plus important, à savoir la fusion des communautés elles-mêmes; le désaccord reste complet dès qu'il s'agit de se mettre d'accord sur l'orientation des principes qui doivent présider à la réforme de structure des communautés européennes. En tout cas la fusion des exécutifs sera sans effets notables pour le renforcement de l'unité européenne si elle n'est pas suivie à brève échéance par la fusion des communautés qui doit être réalisée dans un esprit communautaire et dans le respect des principes supranationaux contenus dans le Traité de Paris. C'était d'ailleurs cette conception qui était à la base de certaines réserves que le gouvernement luxembourgeois appuyé en cela par la Chambre des Députés avait fait valoir en son temps à l'encontre du projet de fusion et qui n'ont malheureusement plus été partagées dans la suite par nos partenaires, de sorte qu'il était difficile pour notre pays de bloquer la route à la fusion des exécutifs en présence du fait qu'aucun autre préalable ne fut plus formulé par les cinq autres Etats.

Des considérations analogues valent d'ailleurs en ce qui concerne le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen. En effet au début la fusion des exécutifs était considérée par les Six comme un des deux volets du renforcement institutionnel envisagé, l'autre devait être la réévaluation du Parlement Européen. Il apparaît en effet de plus en plus évident que les pouvoirs actuels du Parlement Européen ne sont plus en rapport avec l'importance toujours croissante des décisions prises par les institutions communautaires et dans ces conditions il y a un véritable déséquilibre entre les pouvoirs et les responsabilités parmi les organes communautaires, les communautés n'étant pas soumises à un contrôle démocratique effectif.

Pour éviter que la fusion des exécutifs ne tourne à la confusion qui pourrait avoir des conséquences regrettables au moment où sera réalisée la fusion des communautés, comme s'exprime le Conseil d'Etat dans son avis, le Gouvernement luxembourgeois ne devrait négliger à l'avenir aucun effort pour que la fusion des exécutifs puisse être suivie à brève échéance par un vaste effort de renouveau des communautés, permettant à celles-ci d'agir avec plus d'efficacité et dans cette opération l'esprit qui a animé les négociations des Traités de Paris et de Rome doit être intégralement sauvegardé.

Et notre Gouvernement devrait refuser de s'associer à une œuvre qui aurait pour effet d'arriver par la fusion des exécutifs à un nivellement vers le bas qu'il faut éviter à tout prix. Ce qui importe, c'est l'efficacité supranationale de l'avenir, au maintien de laquelle notre pays est intéressé tout particulièrement alors qu'il y trouve les garanties essentielles que le Traité de Paris lui a concédées en contrepartie de ce qui se révèle être un abandon de souveraineté plus important que celui accepté par ses partenaires, parce que cet abandon porte d'ores et déjà sur la

quasi-totalité de son économie nationale. Ainsi il appartiendra au Gouvernement luxembourgeois d'aborder l'approche générale du problème de la fusion des Traités uniquement en fonction de l'évolution supranationale des communautés européennes.

Il est vrai que la situation européenne en ce moment ne semble guère être favorable pour le succès de nouvelles initiatives abordant le problème politique de la construction européenne. En effet si la paralysie de la communauté provoquée par la crise du 30 juin 1965 paraît être maîtrisée à la suite des « retrouvailles » des Six à Luxembourg, il ne semble cependant pas que la crise européenne soit complètement surmontée, notamment lorsqu'on constate certains regains de nationalisme. Mais en ce domaine il faut faire preuve de réalisme politique et souvent calmer certaines ardeurs jugées excessives en vue d'assurer la construction européenne pas à pas et il faut rester conscient de ce que disait un jour Robert Schuman « que l'Europe ne se fera pas en un jour, ni sans heurs et que rien de durable ne s'accomplit dans la facilité ».

Si les travaux de la Communauté ont pu reprendre après la crise du 30 juin 1965 c'est grâce à l'accord réalisé à Luxembourg dans l'élaboration duquel notre Ministre des Affaires Etrangères a pris une part décisive. Or dans le programme d'organisation des travaux arrêté à Luxembourg figure expressément la ratification du Traité de fusion et celle-ci y est évoquée dans les termes suivants : « Les Gouvernements se mettront également d'accord sur la date à laquelle les instruments de ratification seront déposés au cours du premier semestre 1966, sous réserve que les ratifications parlementaires requises aient été obtenues et qu'un accord soit intervenu sur la composition ainsi que sur la présidence et les vices-présidences de la Commission. » Dans ces conditions il s'impose que notre pays entame la ratification du Traité de la fusion conformément à l'accord intervenu à ce sujet à Luxembourg à l'occasion de la conférence des six Ministres des Affaires Etrangères, alors qu'en différant indéfiniment l'approbation du Traité notre pays risquerait de remettre en cause les résultats obtenus tant par le traité de fusion signé le 8 avril 1965 que ceux découlant de la conférence des Ministres des Six qui s'est tenue au mois de janvier éc. dans notre capitale.

Lors de la discussion du budget des Affaires Etrangères à la séance de la Chambre des Députés du 6 janvier 1966 le Parlement Luxembourgeois avait d'ailleurs marqué la volonté de voir coordonner son action avec celle de nos partenaires du Benelux en ce qui concerne la ratification du Traité sur la fusion des exécutifs. L'état des ratifications et approbations du Traité dans les différents Etats membres se présente actuellement comme suit : Aucun Etat membre n'a, jusqu'à présent, déposé ses instruments de ratification.

En Belgique, le projet de loi autorisant la ratification a été approuvé par la Chambre des représentants le 27 janvier 1966 et a été approuvé par le Sénat le 5 avril 1966; en Allemagne, le projet de loi autorisant la ratification a été approuvé par le Bundesrat le 18 mai 1965 et le 30 juin 1965 par le Bundes-

tag; en France, le projet de loi autorisant la ratification a été approuvé par l'Assemblée nationale les 16 et 17 juin 1965 par le Sénat le 26 juin 1965; en Italie, le projet de loi autorisant la ratification a été approuvé par la Chambre des députés le 10 octobre 1965 et transmis au Sénat; aux Pays-Bas le projet est en discussion à la deuxième Chambre des Etats généraux à laquelle la Commission des Affaires

Etrangères du Parlement néerlandais a présenté son rapport provisoire déjà au mois de février dernier. Il est donc indiqué que le Luxembourg entame à son tour la procédure d'approbation parlementaire. Le Traité doit entrer en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procèdera le dernier à cette formalité.

## Examen des principales dispositions du Traité

Le texte signé à Bruxelles le 8 avril 1965 soumis à l'approbation de la Chambre des Députés se rapporte à l'institution d'un Conseil unique et d'une Commission unique des Communautés européennes, ainsi qu'au protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. A la même date les Gouvernements des Etats membres ont pris une décision relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés.

L'objet essentiel du Traité a été déjà analysé ci-dessus et si l'innovation qu'il apporte est avant tout d'ordre institutionnel, elle entraîne cependant d'importantes conséquences dans les domaines budgétaires et administratifs. Sans toucher aux compétences et aux pouvoirs conférés aux institutions par les Traités actuels, les auteurs du Traité sur la fusion ont été amenés à harmoniser ou unifier les dispositions des Traités en vue notamment de la création d'un Conseil et d'une Commission unique pour les trois communautés, l'institution d'un budget administratif unique et le regroupement des trois administrations actuelles en un seul organisme.

### La fusion des Conseils

La fusion des Conseils ne posait pas de problèmes difficiles, étant donné qu'ils avaient même structure, s'ils n'étaient même identiques. Le Traité se borne donc à créer un organe unique, à le substituer aux trois existants, et à disposer qu'il exercera les pouvoirs et les compétences dévolus à ces institutions dans les conditions prévues aux trois Traités. D'une manière générale l'harmonisation des règles de fonctionnement des Conseils a été réalisée en adoptant pour le Conseil unique les dispositions des Traités de Rome qui dans cette matière sont déjà identiques.

Une difficulté s'est toutefois présentée au sujet des conditions dans lesquelles les actes du Conseil unique seront acquis. Des divergences entre les règles qui fixent dans les trois Traités les conditions dans lesquelles les actes du Conseil sont arrêtés auraient pu amener les négociateurs à les unifier. Une harmonisation générale de ces dispositions, par les implications qu'elle aurait nécessairement dans les domaines dépassant le fonctionnement institutionnel des Communautés relèverait de la fusion des Communautés proprement dite et non de celle des institutions. Aussi, les négociateurs se sont tenus au principe suivant lequel, jusqu'à la fusion des Communautés, le Conseil unique exerce les pouvoirs et les compétences dévolus aux trois Conseils dans les con-

ditions mêmes qui sont fixées par les trois Traités européens, ainsi qu'il est stipulé au deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du Traité.

Des cas en nombre très limité dans lesquels, consécutivement à la fusion, un acte du Conseil unique devrait être pris sur la base des dispositions des trois Traités, ont amené les négociateurs à procéder à une harmonisation limitée qui fait l'objet de l'article 8 du Traité. Ces cas concernent essentiellement les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des institutions communes aux trois Communautés. Cette situation se présente également pour l'application de quelques autres dispositions des Traités, notamment en matière budgétaire.

On notera que l'article 4 donne un caractère institutionnel au Comité des représentants permanents chargé de préparer les travaux du Conseil; cet organisme fonctionnait déjà dans le cadre de la C.E.E. et de l'Euratom; sa compétence se trouve maintenant étendue ipso facto à la CECA.

### La Commission unique

Les deux Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom et la Haute Autorité se trouvent maintenant fondues en une seule « Commission des Communautés Européennes ». Les articles 9 à 19 du Traité contiennent l'ensemble des dispositions concernant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de cette Commission.

Sur le plan proprement institutionnel, les questions les plus difficiles à résoudre étaient celles qui concernaient le mode de nomination des membres de la Commission unique, la durée de leur mandat et leur nombre. D'après la solution qui a été retenue en définitive concernant le nombre des membres de la Commission, celle-ci sera composée de 14 membres pendant une période transitoire. Cette composition élargie, qui doit permettre à la Commission de faire face aux difficultés qu'impliquera la réorganisation générale de ses services, sera maintenue jusqu'à la date d'entrée en vigueur du traité instituant une Communauté Européenne unique, mais pas au-delà d'une durée de trois années à partir de l'entrée en vigueur du Traité du 8 avril 1965. A l'issue de cette période la Commission sera composée de 9 membres.

On justifie cette formule par le fait qu'elle est de nature à assurer d'une part une juste représentation nationale et d'autre part un fonctionnement efficace de l'institution dont l'activité se fonde sur le principe de la collégialité. Dans le souci de conserver

aux petits pays une représentation similaire à celle dont ils bénéficiaient notre Gouvernement appuyé en cela par la Haute Autorité avait préconisé d'étendre le nombre des membres de l'Exécutif unique à quinze en maintenant le système de la cooptation limité à un seul siège tel qu'il est prévu par le Traité de Paris. Cependant cette initiative n'a trouvé l'appui d'aucun autre Etat membre; le Parlement européen à la suite de la discussion du rapport Faure en 1960 s'était également prononcé pour cette solution; mais il est revenu une année plus tard sur sa position, alors que consulté au sujet du projet néerlandais sur la fusion des exécutifs le Parlement de Strasbourg avait demandé que le nombre des membres de la Commission unique soit limité à neuf en faisant état de l'adhésion prochaine d'autres Etats susceptible d'augmenter ce nombre.

Les dispositions du Traité de la C.E.E. concernant la nomination et le statut des membres de la Commission unique, ainsi que son fonctionnement, ont été reprises dans le présent Traité.

L'alinéa 2 de l'article 24 du Traité CECA est abrogé; cet article faisait allusion aux motions de censure et ne citait que celles qui portaient sur le rapport de la Haute Autorité. La nouvelle disposition, qui est empruntée au Traité de Rome, élargit la notion, alors que désormais la censure sur la gestion de la Haute Autorité ne peut pas seulement intervenir à l'occasion de la discussion du rapport général annuel mais elle portera sur la gestion de la Haute Autorité.

### Les dispositions budgétaires

La fusion des institutions et la constitution d'une administration unique, impliquent l'unification du budget de fonctionnement de Communautés et l'harmonisation des procédures selon lesquelles est arrêté et contrôlé ce budget. Un budget unique se substitue donc au budget de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, au budget de la Communauté Economique Européenne et au budget de fonctionnement de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique.

Les règles propres aux opérations financières de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et celles relatives au budget de recherche et d'investissement d'Euratom ne sont par contre pas modifiées. Ainsi les modalités de financement des dépenses demeurent telles qu'elles avaient été prévues pour les trois Communautés: contribution des Etats dans le cadre de la C. E. E. et de l'Euratom; prélèvement basé sur la production du charbon et de l'acier dans le cadre de la CECA. Ce dernier prélèvement continuera de couvrir les dé-

penses administratives de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier grâce à l'affectation d'une somme forfaitaire de 18 000 000,— d'unités de compte au budget des Communautés.

Les procédures budgétaires ont été harmonisées sur la base des règles propres au Traité de Rome. Il est également institué une Commission unique de contrôle qui remplace les organismes existants dans chacun des Traités. D'après le Traité de Paris la discussion du projet de budget de la CECA n'est pas prévue au sein du Parlement Européen. Au contraire en vertu du traité sur la fusion, qui a repris le système de la C. E. E. le Parlement sera dorénavant appelé à en discuter.

La Commission des quatre Présidents prévue par l'article 78 du Traité CECA est supprimée. Certains Gouvernements, ainsi que la Haute Autorité et les Commissions de la C. E. E. et de l'Euratom avaient fait valoir la nécessité de compenser la suppression de la Commission des 4 Présidents par un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen. On doit regretter que ces propositions n'ont pas recueilli l'assentiment de tous les Gouvernements des Pays membres.

### Les dispositions administratives

Conséquence directe de la fusion des institutions: le regroupement des fonctionnaires en une même administration doit entraîner l'élaboration d'un statut et d'un régime unique pour tous (articles 24 à 26 du Traité). Les fonctionnaires qui appartiennent actuellement aux Communautés deviennent fonctionnaires et autres agents des Communautés Européennes et font partie de l'Administration unique de ces Communautés. A cet égard les Gouvernements ont donné mandat à la Commission unique de prendre toutes les dispositions nécessaires pour mener à bien la rationalisation des services dans un délai maximum d'un an (annexe I à l'acte final).

### Les privilèges et immunités des Communautés Européennes

Le protocole sur les privilèges et immunités reprend, dans sa quasi-totalité, les dispositions du protocole sur les privilèges et immunités annexé au Traité instituant la C. E. E. Seules ont été maintenues les dispositions du protocole CECA relatives à la possession d'avoirs et de comptes, compte tenu des activités financières de cette Communauté. Eu égard aux opérations financières spéciales de cette Communauté, et à l'origine diverse de ces fonds, il a paru nécessaire de la faire bénéficier des facilités indispensables en matière de détention d'avoirs et de comptes.



## L'acte final annexé au Traité sur la fusion relatant la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés

Différents problèmes soulevés par la réalisation de la fusion des institutions communautaires ont été réglés en dehors du cadre-même du traité; les textes relatifs à ces décisions sont joints au traité.

Pour notre pays la décision relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés revêt une importance toute particulière. En effet la fusion des institutions des trois Communautés devait nécessairement mettre en cause les décisions antérieures relatives à l'implantation de celles-ci et ainsi se posait le problème du futur rôle européen de Luxembourg. Comme il a été déjà indiqué ci-dessus, dès la fin de l'année 1963 le Comité des Représentants permanents des Etats membres avait mis l'accent dans son rapport sur la fusion des exécutifs, sur certains problèmes particuliers au Grand-Duché de Luxembourg.

L'installation chez nous en 1952 des services de la CECA et de la Cour de Justice des Communautés européennes a fait de Luxembourg l'un des principaux centres des activités européennes et l'une des capitales possibles de l'Europe de demain; elle constitue en outre pour notre pays une source appréciable d'activités. Le simple regroupement géographique, conséquence logique de la fusion des institutions, en dehors de Luxembourg, aurait entraîné pour notre pays des conséquences inadmissibles consistant dans un double préjudice tant sur le plan du prestige que sur le plan des intérêts matériels. Ainsi le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autorités communales de la Ville ont proclamé sans ambiguïté leur détermination de s'opposer à une œuvre qui aurait pour effet de mettre fin à la mission de Luxembourg au service de l'Europe et de n'admettre jamais que soit ébranlée immédiatement ou par grignotages successifs une situation politique acquise et justifiée par la position culturelle et les antécédents historiques de notre pays. Le Luxembourg n'a pas demandé le siège de la CECA en 1952, mais le démarrage de la première institution européenne n'a été possible que grâce aux sacrifices consentis à l'époque par notre pays.

Il était ainsi exclu que notre pays puisse donner son approbation au Traité portant fusion des exécutifs, si l'effet de celui-ci devait être d'enlever à Luxembourg son rôle de siège européen et notre Parlement avait affirmé à ce sujet que seule pourrait être acceptable une solution ayant pour objet d'implanter les institutions des Communautés d'une manière rationnelle dans les villes d'accueil actuelles, en respectant, autant que possible, le partage politique existant et sans imposer à un pays ou à une ville déterminée un sacrifice trop lourd à porter et trop difficile à justifier. Une remise en place des organismes européens dans le cadre de la fusion aurait été une mauvaise opération de relance européenne, si elle devait avoir pour effet de disperser purement et simplement le capital moral et politique que représente

pour un petit pays l'installation sur son territoire d'un organisme politique communautaire et imposer ainsi uniquement au plus petit des partenaires des sacrifices politiques et matériels.

Grâce à l'attitude ferme adoptée en ce domaine tant par le Gouvernement que par la Chambre des Députés nos cinq partenaires ont finalement reconnu après certaines réticences la nécessité d'assurer à notre pays des équivalences politiques et économiques à défaut du maintien de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier à Luxembourg. Le Conseil des Ministres des Six s'est alors penché pendant des mois sur les problèmes particuliers à notre pays en rapport avec la fusion des exécutifs. De nombreuses propositions et contre-propositions avaient été mises en avant, dont la proposition de notre Gouvernement, consistant dans une solution « bipolaire », qui aurait eu pour effet une implantation séparée des institutions qu'on est convenu d'appeler les exécutifs européens et de l'autre côté de celles que l'on qualifie les institutions de contrôle, à savoir le Parlement européen et la Cour de Justice, le Luxembourg devant accueillir dans cette conception les organes de contrôle. Cette proposition qui aurait été certainement la plus rationnelle dans l'intérêt du fonctionnement des institutions européennes s'est heurtée à l'opposition des différents gouvernements des Etats membres et fut également rejetée par le Parlement Européen lui-même.

On devait s'orienter dans la suite au cours des discussions au Conseil des Ministres à Bruxelles vers une nouvelle conception de la fonction du siège européen de Luxembourg, consistant dans l'implantation au Luxembourg d'institutions possédant une véritable autonomie fonctionnelle et pouvant en conséquence être considérées comme des pivots de la construction européenne. Le Gouvernement luxembourgeois avait élaboré au mois de février 1965 de nouvelles propositions à ce sujet dont le contenu essentiel fut soumis à la Chambre des Députés le 24 février 1965 à l'occasion de la discussion du budget du Ministère des Affaires Etrangères. Après une large discussion la majorité de la Chambre les avait approuvées et finalement un compromis a pu être réalisé sur la base de ces propositions dans la séance du Conseil des Ministres à Bruxelles le 2 mars 1965.

Aux termes de cet accord « conclu en vue de régler certains problèmes particuliers au Grand-Duché de Luxembourg », Luxembourg sera le siège d'institutions communautaires suivant une double spécialisation. Notre capitale hébergera d'une part les institutions juridictionnelles et quasi-juridictionnelles existantes ou à créer, de même que les institutions financières. (Le siège de la Banque européenne d'Investissement sera transféré à Luxembourg.) Cette seconde orientation se concilie fort heureusement avec le développement de notre place comme centre financier international. D'autre part le Conseil des Mi-



nistres des Six doit siéger trois mois par an à Luxembourg et le secrétariat du Parlement Européen restera fixé à Luxembourg.

Cet accord réaffirme par ailleurs la vocation européenne de notre capitale qui au même titre que Bruxelles et Strasbourg est consacrée une fois de plus comme lieu de travail des institutions européennes. L'accord ne préjuge pas la solution définitive de la question du siège des Communautés et a donc uniquement pour effet de substituer un nouveau statu quo à l'ancien. Par ce compromis les cinq partenaires ont voulu marquer leur compréhension pour ce qu'on a qualifié le droit d'aînesse de la Ville de Luxembourg dans la récente évolution européenne.

Cette nouvelle détermination du rôle que le Luxembourg sera désormais appelé à jouer dans l'ensemble de la vie des institutions communautaires ne compromet-elle pas les intérêts de notre pays en ce domaine? La réponse à cette question dépend dans une large mesure de la manière dont sera exécuté l'accord de Bruxelles relatif à l'installation provisoire des institutions et services de la Communauté qui entrera en vigueur en même temps que le Traité sur la fusion. Les Gouvernements des Six ont conféré le mandat à la nouvelle commission unique de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de procéder dans les meilleurs délais à la rationalisation de ses services. Pour éviter que l'accord de Bruxelles du 2

mars 1965 ne se révèle finalement comme un marché de dupes pour notre pays, notre Gouvernement devra veiller avec vigilance dès l'entrée en vigueur du traité que la décision de Bruxelles concernant l'implantation des institutions communautaires soit scrupuleusement exécutée dans l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la dite décision et suivant les dispositions y prévues.

Dans ce cas la transaction intervenue à Bruxelles peut ouvrir de nouvelles perspectives à notre rôle en Europe, surtout si l'on tient compte du fait que certains services et activités installés dans notre pays comportent un élément dynamique et qu'ils sont ainsi susceptibles de faire participer le Luxembourg à l'expansion qu'offre l'ensemble des activités communautaires et à ce titre l'accord de Bruxelles peut avoir pour effet non seulement d'assurer à notre pays le même potentiel d'activités européennes que celui qu'il détenait, mais encore de garantir d'une façon cohérente nos chances d'avenir en ce domaine. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que notre pays ne néglige pas ses obligations à l'égard des institutions européennes et qu'il intensifie ses efforts pour améliorer les conditions d'accueil et d'installation de ces administrations sur notre territoire à l'instar de ce qui se réalise actuellement à ce sujet dans les deux autres villes qui sont avec Luxembourg sièges provisoires des activités communautaires.

## La procédure de la ratification parlementaire

Suivant les dispositions de notre Constitution les traités qui ont pour effet une dévolution de pouvoirs à des institutions de droit international doivent être approuvés par le pouvoir législatif avec une majorité qualifiée. Les Traités de Paris et de Rome ont été approuvés selon cette procédure spéciale.

Comme le présent Traité apporte certaines modifications aux dites conventions internationales la question se pose s'il doit être ratifié à son tour selon la procédure spéciale prévue. Cependant comme il

ne comporte aucune nouvelle dévolution de pouvoirs au sens de l'article 49<sup>bis</sup> de notre loi fondamentale la Commission partage l'avis exprimé par le Gouvernement dans l'exposé des motifs qu'il n'y a pas lieu de recourir à la procédure législative spéciale. Il y a des précédents en ce sens, notamment pour ce qui est de la révision de la convention instituant l'union économique belgo-luxembourgeoise qui au cours de la dernière session de notre Parlement fut approuvée selon la procédure ordinaire.

## Conclusions

Conçu dans un but de rationalisation des institutions européennes le Traité sur la fusion des exécutifs est susceptible de constituer une étape importante vers l'unification européenne dans la mesure où il n'est pas une fin en soi, mais ouvre la voie vers l'essentiel qui reste actuellement à faire en ce domaine, c'est-à-dire une fusion des trois Traités comportant un renforcement des pouvoirs politiques communautaires en Europe.

C'est dans cet esprit que nous devons voir mettre en œuvre la réforme actuelle en nous opposant notamment à ce que la fusion des exécutifs aboutisse en fait à une diminution des pouvoirs actuels des Traités existants ce qui met en cause des intérêts fondamentaux de notre pays en ce qui concerne plus spécialement les garanties inhérentes au Traité CECA pour

une organisation efficace du marché de l'acier qui est d'une importance vitale pour notre sidérurgie dont l'économie luxembourgeoise est largement tributaire.

Ainsi la nouvelle Commission unique devrait avoir comme tâche première et essentielle de prendre des initiatives nouvelles en vue d'accélérer l'évolution vers la voie de la fusion des communautés et c'est à cette Commission que devrait revenir normalement la responsabilité de l'élaboration du Traité unique.

Dans cette perspective la composition du nouvel exécutif unique revêt une grande importance alors que son rôle sera déterminant dans la poursuite de l'objectif fondamental que doit constituer l'aboutissement de l'intégration économique européenne, c'est-à-dire une Europe politique unifiée. Suivant l'accord

intervenir à ce sujet entre les six Gouvernements le dépôt des instruments de ratification nécessaire pour l'application du nouveau Traité après approbation de celui-ci dans tous les Parlements nationaux, n'interviendra qu'au moment où les Six auront pris une décision au sujet de la composition de la commission unique et des nominations des Président et Vice-présidents et la commission recommande au Gouvernement de s'en tenir strictement à cet accord en ce qui concerne le dépôt des instruments de ratification.

Les exécutifs actuels ont rendu d'éminents services aux institutions européennes grâce surtout au style communautaire qu'ils avaient adopté. Il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais dans l'intérêt d'un bon fonctionnement des communautés européennes que ce style soit sauvegardé et notre gouvernement devra ainsi veiller dans les négociations actuellement en cours entre les Six sur la composition du nouvel exécutif unique qu'il soit tenu compte par priorité de cette nécessité conformément d'ailleurs à l'article 10 du nouveau Traité qui dispose que les membres des commissions devront présenter toutes les garanties d'indépendance et être libres de toute influence des gouvernements nationaux.

L'intérêt majeur qu'a suscité le Traité sur la fusion dans notre pays découle des modifications qu'il apporte à la situation existant actuellement quant à l'implantation des organismes européens. Si le nouveau statu quo fixé à ce sujet suivant l'accord inter-

venu entre les six gouvernements peut être considéré tant au point de vue politique que matériel comme étant susceptible de conserver à la ville de Luxembourg son rôle dans l'unification européenne, comme lieu où se concrétisera également à l'avenir dans des secteurs importants de la vie communautaire la politique européenne, il faut pour qu'il en soit ainsi que les engagements pris à ce sujet par nos partenaires soient effectivement et fidèlement exécutés. Il appartiendra dès lors à notre Gouvernement d'être vigilant pour que les garanties juridiques et politiques données à notre pays aux termes de l'accord de Bruxelles du 8 avril 1965 se révèlent efficaces et alors pourra certainement se consolider et se développer le caractère de siège européen de notre capitale où depuis 1952 se sont concentrées de nombreuses activités européennes qui ont conféré à notre pays un prestige international et un prestige politique dans l'Europe nouvelle qu'il importe de maintenir à tout prix.

C'est sous le bénéfice de ces observations que la majorité de la Commission des Affaires Etrangères recommande à la Chambre des Députés de donner son assentiment au Traité sur la fusion des exécutifs et aux actes complémentaires y annexés.

Luxembourg, le 8 juin 1966.

Le Rapporteur,  
Jean BECH.

Le Président,  
Georges MARGUE.

**DISCOURS DE SON EXCELLENCE MONSIEUR PIERRE WERNER,  
PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT,  
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

A l'époque où, dans mon discours de politique étrangère du mois de janvier, j'ai parlé à la Chambre du traité de fusion, les Communautés se trouvaient encore en pleine crise, et l'on pouvait penser à cette époque que l'approbation de ce traité ne rangeait pas parmi les objectifs prioritaires. Depuis ce débat, la situation de la coopération européenne a fort heureusement évolué dans un sens favorable qui confirme le Gouvernement luxembourgeois dans son attitude positive à l'égard de ce traité.

Vous vous souviendrez en effet qu'à la fin de janvier, les représentants des six Gouvernements se sont retrouvés à Luxembourg après une interruption de plus de six mois dans les travaux communautaires. Au terme de leurs réunions de Luxembourg ils sont parvenus à dépasser leur divergences de vues, ce qui a permis de reprendre les travaux communautaires là où ils avaient été laissés en juin 1965. Pour donner satisfaction à tous les intérêts en jeu, les Ministres ont fixé un programme des travaux qui prévoit une certaine synchronisation dans l'accomplissement des différentes tâches prioritaires. La fusion des institutions européennes fait partie de ce programme. Les derniers Conseils de la Communauté économique ont permis de faire des progrès réels dans tous les domaines importants; même les difficultés nées depuis dans le cadre de l'Alliance atlantique n'ont pas eu pour effet de freiner le dynamisme retrouvé par le Marché commun. Cette évolution permet d'envisager l'avenir des Communautés sans pessimisme.

En ce qui concerne plus particulièrement la fusion des institutions, les gouvernements se sont engagés à tout faire pour aboutir à l'entrée en vigueur du traité signé à Bruxelles le 8 avril 1965, la date envisagée étant le début du deuxième semestre de l'année en cours. Cet accord était toutefois soumis à deux conditions suspensives,

— la première (qui va de soi) prévoyait que le traité ait été approuvé par les six parlements;

— la deuxième, que les six gouvernements se soient accordés sur la composition, sur la présidence et les vice-présidences de la future Commission unique.

Il s'agissait là d'une stipulation essentielle si l'on voulait éviter une vacance du pouvoir entre le terme des fonctions des exécutifs actuels et l'entrée en fonction du nouvel exécutif. Jusqu'à ce jour, il n'a pas été possible de désigner d'un commun accord les membres de l'exécutif unique, ni surtout de désigner la personnalité qui exercera la présidence pendant le premier cycle de deux années prévu au traité.

Dans son rapport, la Commission des affaires étrangères a fixé l'état des ratifications et des approbations du traité au début de juin 1966. Je voudrais préciser qu'aujourd'hui, à la suite du vote favorable émis par la seconde Chambre du Parlement néerlandais, le traité a trouvé virtuellement l'approbation des parlements de tous les pays membres, à l'exception du nôtre, et sauf l'approbation, à intervenir incessamment, du Sénat néerlandais.

Ceci dit, je voudrais analyser divers aspects du traité de fusion, dans la mesure où c'est encore nécessaire à la suite des explications très précises qui vous sont fournies par l'exposé des motifs, par l'avis du Conseil d'Etat et par le rapport de la Commission des affaires étrangères.

Une première observation qui s'impose au sujet de ce traité de fusion, c'est qu'il ne supprime pas l'identité des trois traités et, partant, des trois Communautés. Mais la fusion permettra de concentrer entre les mains de deux organes (à savoir le Conseil unique et la Commission unique) toutes les compétences qui étaient précédemment détenues par des institutions distinctes, chargée chacune, dans sa sphère d'action, de l'application des normes spécifiques du traité de Paris et des deux traités de Rome, respectivement. On s'est posé la question de savoir si une telle fusion d'institutions n'allait pas aboutir à une confusion de compétences. On craint que dans cette confusion de compétences, les dispositions plus spécifiques, plus supranationales de la C.E.C.A. ne fussent sacrifiées. Cette crainte n'est pas justifiée, car le traité de fusion n'a qu'un effet, celui de réunir, entre les mains des institutions unifiées, les pouvoirs institués par les trois traités. Mais la substance de ces pouvoirs n'est pas altérée. Certains pourront objecter que nonobstant, la fusion des organes pourrait entraîner un nivellement des compétences. A cette objection, je répondrai en posant, à mon tour, une question : Pourquoi une telle confusion de compétences se produirait-elle dans le chef du Conseil unique ou de la Commission unique, alors qu'on n'a jamais eu à redouter un phénomène similaire au sein de l'Assemblée parlementaire ni dans la Cour de Justice, pourtant placées l'une et l'autre dans une situation identique, puisqu'elles sont depuis 1958 communes aux trois Communautés ?

N'appartient-il pas, d'autre part, à chacun des six gouvernements de veiller à l'application stricte de toutes les stipulations des traités et d'invoquer le cas échéant les droits et la protection qui en découle, au besoin en exerçant les recours juridictionnels consacrés ?

Dans le même ordre d'idées, je voudrais encore souligner que les garanties que notre pays trouve dans le système du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier resteront intactes. Le traité de fusion ne contient aucune disposition qui puisse avoir une incidence sur l'organisation ou sur le fonctionnement du marché sidérurgique.

Sur un autre plan, il peut être utile de relever que la fusion n'apportera pas de changements dans la représentation des Etats membres au sein du Conseil. Par contre, les membres actuels de la Haute Autorité et des deux Commissions — au nombre total de 23 — seront remplacés par 14 commissaires. Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du traité, leur nombre sera réduit à 9. Conformément au traité, les mandats conférés à la suite de cette réduction auront une durée de quatre ans. Ces dispositions apporteront des modifications sensibles sous deux rapports.

D'un côté, la constitution du nouvel exécutif sera ramenée aux règles que nous avons déjà acceptées dans les traités de Rome. Le mécanisme de la cooptation en vigueur dans le système de la C.E.C.A. a été abandonné. Il semble que, sauf exception, ce système n'ait pas donné les résultats escomptés. Il appartiendra désormais à la collectivité des six gouvernements, et à elle seule, de déterminer la composition de l'exécutif européen, de telle manière que toutes les forces et capacités — politiques, économiques, sociales, scientifiques — de l'Europe s'y trouvent dûment représentées.

La nouvelle composition de l'exécutif aura d'autre part des conséquences plus spécifiques pour notre pays. Ainsi disparaîtra la situation, sans doute justifiée, mais à certains égards embarrassante, qui nous avait été faite dans l'Eurotam, où nous n'étions représentés que par un « observateur » auprès de la Commission. D'autre part, le Luxembourg ne sera désormais représenté dans la Commission unique que par un seul de ses nationaux. Cette situation confère évidemment une importance exceptionnelle au choix de la personnalité qui sera proposée comme commissaire luxembourgeois aux gouvernements des Etats partenaires. Le Gouvernement considère ce choix comme une question de haute politique. Il entend la résoudre d'une manière qui réponde pleinement aux intérêts supérieurs du pays tout entier sans négliger pour autant le contexte communautaire dans lequel intervient la désignation. Le Gouvernement agira donc dans cette affaire en tant qu'interprète qualifié de l'intérêt général, responsable de sa décision devant le Parlement luxembourgeois.

Une critique exprimée à diverses reprises consiste à dire que la fusion pourrait entraîner un glissement du pouvoir en direction de l'exécutif, au détriment de l'influence parlementaire. Si nous pouvons regretter — et le Gouvernement luxembourgeois l'a dit ouvertement à plusieurs reprises — que l'on n'ait pas saisi l'occasion de la fusion des exécutifs pour renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement européen, il faut cependant reconnaître que le traité de fusion en lui-même ne donne lieu à aucun déplacement des pouvoirs. A ceux qui voudraient évoquer à ce propos la suppression du système budgétaire de la C.E.C.A. et de son organe, la « Commission des

quatre présidents », je répondrai que la procédure imaginée par le traité C.E.C.A. était assez éloignée des règles élémentaires acceptées en ce qui concerne la gestion des finances publiques dans les Etats démocratiques. Aussi le Gouvernement considère-t-il que la généralisation de la procédure budgétaire des traités de Rome constitue un progrès, à la fois en ce qui concerne la technique financière et en ce qui concerne le contrôle démocratique du Parlement européen. Celui-ci est dorénavant appelé à discuter aussi le projet de budget de la C.E.C.A., alors que jusque'à présent, ce budget échappait à ses débats.

Ceci dit, je voudrais revenir au principe même de l'opération que d'aucuns, en vertu d'un conservatisme contraire à toutes les tendances inscrites dans les premières phases de l'histoire des organisations européennes, semblent toujours, sourdement, contester. Le Gouvernement a constaté avec satisfaction que la Commission de la Chambre adopte pour sa part une vue plus réaliste quand elle énumère dans son rapport les inconvénients de la séparation des institutions exécutives des trois Communautés. A présent, le moment est venu de mettre fin à cette dispersion d'efforts, à ce conflit de compétences qui ont trop longtemps paralysé l'action des Communautés dans des secteurs importants, à commencer par celui de la politique énergétique.

A ce sujet, je m'étais déjà permis de citer dans mon dernier discours de politique étrangère l'avis exprimé par la Haute Autorité elle-même dans son treizième Rapport général, daté du 17 mars 1965. En rappelant qu'elle a réservé dès le début un accueil favorable aux initiatives tendant à la création d'un exécutif commun et d'un Conseil commun aux trois Communautés, la Haute Autorité indique dans ce document qu'elle voit là une intéressante possibilité de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des institutions européennes. Cette déclaration faisait suite à l'important « Rapport politique » publié en février 1965, où la Haute Autorité constatait que le développement même de l'intégration économique et social suppose qu'on élabore des politiques appropriées pour certains secteurs dans le cadre d'une politique générale. Quoi de plus logique, concluait la Haute Autorité, que d'unifier les institutions chargées d'élaborer cette politique générale.

Mais il ne faut pas s'arrêter seulement aux aspects pratiques du traité de fusion; il faut également apprécier sa portée politique. A plus long terme, la fusion ne pourra que renforcer le poids des institutions intégrées. Cette conséquence sera moins sensible pour le Conseil de Ministres dont deux branches sont, d'ores et déjà, confondues en fait. Ce sera surtout la Commission unique qui bénéficiera d'un prestige et d'un rayonnement accrus. Les exécutifs européens l'ont bien senti eux-mêmes : aucun d'eux n'a fait valoir de sérieuses objections contre la fusion.

A plusieurs reprises, les milieux politiques luxembourgeois ont regretté que la fusion des exécutifs n'ait pas été assortie d'un accord entre les six Gouvernements sur les orientations que devrait prendre l'étape suivante de l'intégration européenne, c'est-à-dire, la fusion des trois Communautés elles-mêmes. Par la bouche de mon prédécesseur aux Affaires



Étrangères, M. Eugène Schaus, le Gouvernement luxembourgeois était itérativement intervenu dans ce sens auprès de ses partenaires, mais sans trouver un écho appréciable. L'incertitude subsiste en ce qui concerne les objectifs de l'étape suivante du processus d'unification. Avec la Commission de la Chambre avec le Conseil d'Etat, le Gouvernement estime que la fusion des exécutifs n'est pas un aboutissement mais qu'elle ne peut constituer qu'une étape dans la direction d'un resserrement des liens entre les économies des six États membres. Pour notre part, nous aborderons la phase suivante de la fusion avec la ferme intention de rechercher les moyens de renforcer les tendances à l'intégration économique, politique et sociale de l'Europe.

Il nous reste à porter l'attention sur un aspect du traité de fusion qui est particulièrement important pour notre pays, à savoir, la vocation européenne de la Ville de Luxembourg. Au moment de signer le traité de fusion, les représentants des six Gouvernements ont pris une décision formelle sur l'installation de certaines institutions et de certains services des Communautés. Cette décision, qui a pour base des propositions luxembourgeoises, est juridiquement fondée sur les prévisions de l'article 37 du traité de fusion, en vertu duquel les accords en question ont pu être arrêtés à l'unanimité des six Gouvernements.

Ainsi, la décision d'implantation est liée effectivement au traité de fusion lui-même, lequel est soumis

à l'approbation des six Parlements, ce qui nous offre toutes les garanties nécessaires aussi bien sur le plan communautaire que dans nos rapports avec nos partenaires.

On voudra relire dans le texte de la décision et dans l'exposé des motifs du Gouvernement quelles sont en définitive les institutions, les organes et les services des Communautés qui se trouveront à l'avenir à Luxembourg. En dehors des activités politiques des Communautés que constitueront les réunions du Conseil et le maintien du Secrétariat général du Parlement européen, notre ville s'est vu assigner ou confirmer deux orientations précises : l'une juridictionnelle, organisée autour de la Cour de Justice, l'autre financière et bancaire autour de la Banque européenne d'investissement.

La genèse et la portée de ces nouvelles orientations ont été expliquées à la Chambre dans le cadre des débats sur le budget des affaires étrangères en février 1965. On peut dire que les propositions luxembourgeoises ont été acceptées dans leur essence et leur signification actuelle aussi bien que future.

Il nous appartient maintenant de nous montrer à la hauteur de la tâche spécifique qui nous est confiée dans les conditions des nouveaux arrangements. Ceux-ci reconnaissent d'une façon nettement plus formelle et explicite que les accords antérieurs que la Ville de Luxembourg est un des sièges provisoires de la Communauté.

SUMMAIRY

---

1. Introduction	1
2. Le traité de fusion	2
3. La fusion des exécutifs	3
4. La fusion des institutions	4
5. La fusion des services	5
6. La fusion des finances	6
7. La fusion des affaires étrangères	7
8. La fusion des affaires sociales	8
9. La fusion des affaires culturelles	9
10. La fusion des affaires judiciaires	10
11. La fusion des affaires militaires	11
12. La fusion des affaires scientifiques	12
13. La fusion des affaires sportives	13
14. La fusion des affaires artistiques	14
15. La fusion des affaires linguistiques	15
16. La fusion des affaires éducatives	16
17. La fusion des affaires sanitaires	17
18. La fusion des affaires sociales	18
19. La fusion des affaires culturelles	19
20. La fusion des affaires judiciaires	20
21. La fusion des affaires militaires	21
22. La fusion des affaires scientifiques	22
23. La fusion des affaires sportives	23
24. La fusion des affaires artistiques	24
25. La fusion des affaires linguistiques	25
26. La fusion des affaires éducatives	26
27. La fusion des affaires sanitaires	27
28. La fusion des affaires sociales	28
29. La fusion des affaires culturelles	29
30. La fusion des affaires judiciaires	30
31. La fusion des affaires militaires	31
32. La fusion des affaires scientifiques	32
33. La fusion des affaires sportives	33
34. La fusion des affaires artistiques	34
35. La fusion des affaires linguistiques	35
36. La fusion des affaires éducatives	36
37. La fusion des affaires sanitaires	37
38. La fusion des affaires sociales	38
39. La fusion des affaires culturelles	39
40. La fusion des affaires judiciaires	40
41. La fusion des affaires militaires	41
42. La fusion des affaires scientifiques	42
43. La fusion des affaires sportives	43
44. La fusion des affaires artistiques	44
45. La fusion des affaires linguistiques	45
46. La fusion des affaires éducatives	46
47. La fusion des affaires sanitaires	47
48. La fusion des affaires sociales	48
49. La fusion des affaires culturelles	49
50. La fusion des affaires judiciaires	50
51. La fusion des affaires militaires	51
52. La fusion des affaires scientifiques	52
53. La fusion des affaires sportives	53
54. La fusion des affaires artistiques	54
55. La fusion des affaires linguistiques	55
56. La fusion des affaires éducatives	56
57. La fusion des affaires sanitaires	57
58. La fusion des affaires sociales	58
59. La fusion des affaires culturelles	59
60. La fusion des affaires judiciaires	60
61. La fusion des affaires militaires	61
62. La fusion des affaires scientifiques	62
63. La fusion des affaires sportives	63
64. La fusion des affaires artistiques	64
65. La fusion des affaires linguistiques	65
66. La fusion des affaires éducatives	66
67. La fusion des affaires sanitaires	67
68. La fusion des affaires sociales	68
69. La fusion des affaires culturelles	69
70. La fusion des affaires judiciaires	70
71. La fusion des affaires militaires	71
72. La fusion des affaires scientifiques	72
73. La fusion des affaires sportives	73
74. La fusion des affaires artistiques	74
75. La fusion des affaires linguistiques	75
76. La fusion des affaires éducatives	76
77. La fusion des affaires sanitaires	77
78. La fusion des affaires sociales	78
79. La fusion des affaires culturelles	79
80. La fusion des affaires judiciaires	80
81. La fusion des affaires militaires	81
82. La fusion des affaires scientifiques	82
83. La fusion des affaires sportives	83
84. La fusion des affaires artistiques	84
85. La fusion des affaires linguistiques	85
86. La fusion des affaires éducatives	86
87. La fusion des affaires sanitaires	87
88. La fusion des affaires sociales	88
89. La fusion des affaires culturelles	89
90. La fusion des affaires judiciaires	90
91. La fusion des affaires militaires	91
92. La fusion des affaires scientifiques	92
93. La fusion des affaires sportives	93
94. La fusion des affaires artistiques	94
95. La fusion des affaires linguistiques	95
96. La fusion des affaires éducatives	96
97. La fusion des affaires sanitaires	97
98. La fusion des affaires sociales	98
99. La fusion des affaires culturelles	99
100. La fusion des affaires judiciaires	100