

"La limitation de souveraineté" dans Luxemburger Wort (9 août 1952)

Légende: Le 9 août 1952, à la veille de l'installation de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à Luxembourg, le quotidien luxembourgeois Luxemburger Wort publie l'intervention de Lambert Schaus, ancien ministre luxembourgeois, sur la limitation de la souveraineté nationale dans le cadre du plan Schuman.

Source: Luxemburger Wort. Für Wahrheit und Recht. 09.08.1952, n° 222/223; 105e année, édition spéciale.

Luxembourg: Imprimerie Saint-Paul. "La limitation de souveraineté", auteur:Schaus, Lambert.

Copyright: (c) Imprimerie Saint-Paul s.a.

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_limitation_de_souverainete_dans_luxemburger_wort_9_aout_1952-fr-b4b13a18-bb2e-49b0-81e0-f33d6d9fc625.html

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

Un problème politique nouveau :

La limitation de souveraineté

Une idée en marche

Lambert SCHAUS

ancien Ministre
Conseiller d'État

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier est la première organisation qui possède, dans la Haute Autorité et dans la Cour de Justice, des organes investis d'un pouvoir réellement supranational, pouvoir limité, il est vrai, quant à la matière à laquelle il s'applique et circonscrit par les termes mêmes du Traité. Les six Etats européens qui ont adhéré au Plan Schuman ont volontairement, par la voie libre de leurs Parlements, renoncé à une part de leur souveraineté nationale pour la confier à la Communauté.

Le Traité instituant la Communauté Européenne de Défense a été signé par les six Pays du Plan Schuman. Et déjà l'idée de créer une Autorité politique européenne, non plus à caractère strictement spécialisé, mais à compétence plus générale, commence à prendre des formes concrètes.

Un vaste mouvement d'opinion travaille à la propagation de ces idées et demande la convocation urgente d'une Constituante européenne.

L'opinion publique dans la plupart des Pays de l'Europe libre semble plutôt favorable à l'idée de l'unification de l'Europe et disposée à renoncer, en vue de la réalisation du bien commun international, à une part de la souveraineté nationale. C'est surtout la jeune génération qui semble être acquise à ces idées.

D'aucuns reprochent à cette opinion publique de ne pas être suffisamment éclairée sur toutes les données des problèmes, de méconnaître les difficultés qui s'opposent à la réalisation de ces idées généreuses, et, surtout, de ne pas en saisir toutes les conséquences et répercussions possibles. Ce reproche peut être fondé en partie. Mais la réalisation du Plan Schuman, malgré des difficultés paraissant insurmontables, a prouvé que les Etats européens ne pourraient s'opposer à la longue à ces idées qui sont en marche, alors que les données de la politique mondiale semblent avoir placé l'Europe devant l'alternative de s'unir ou de périr.

Ainsi la plupart des Gouvernements européens admettent-ils, en principe, l'idée d'une limitation de la souveraineté nationale en vue de la création de pouvoirs supranationaux. Le Conseil de l'Europe, représentant les Parlements, s'est itérativement prononcé en faveur de l'Institution de ces autorités. En somme, ce n'est pas le principe même de la limitation de la souveraineté nationale qui est discuté; on est plutôt en désaccord sur la question de savoir dans quelles limites et à quelles fins il convient de transférer une partie de la souveraineté nationale à des instances supranationales.

Le point de vue juridique

La notion de la souveraineté nationale, basée sur l'idée d'une puissance sans limites ou tout au plus sujette à autolimitation est abandonnée en droit public moderne. D'ailleurs, tout engagement international comporte forcément une limitation de la souveraineté des Etats contractants, dans la mesure où ses clauses restreignent la plénitude des droits qui en forment l'essence.

Même le principe plus simple de l'interdépendance d'un Pays ne semble pouvoir être entamé davantage par le transfert temporaire et volontaire de certains droits régaliens étatiques à un organisme international que par son abandon, temporaire et volontaire aussi, à un autre Etat. En effet, c'est la capacité juridique, potentielle, d'acquérir des droits et d'assumer des devoirs sur le plan international qui conditionne le statut d'indépendance d'un Etat, celui-ci n'étant pas diminué par une limitation de leur exercice qui peut être variable et nuancée.

Juridiquement, une limitation de la souveraineté nationale en faveur d'une institution supranationale est donc parfaitement possible. Il s'agit évidemment de savoir si, dans un Pays déterminé, la Constitution en vigueur permet ce transfert de pouvoirs. Les six Pays du Plan Schuman ont dû examiner cette question au moment de voter l'approbation du Traité.

Les Constitutions de date récente prévoient, dans les textes formels, la possibilité d'une limitation de souveraineté : ainsi la Constitution de la République Française, promulguée le 27 octobre 1946, dans son Préambule; la Constitution de la République Italienne, promulguée le 27 décembre 1947, dans son art. 11; la loi fondamentale pour la République Fédérale d'Allemagne, promulguée le 23 mai 1949, dans son art. 24.

Les Constitutions des trois Pays du Bénélux remontent au XIXe siècle; à cette époque l'idée d'une limitation de souveraineté, selon la conception actuelle, ne pouvait être prévue. Néanmoins, les Parlements de ces Pays ont estimé que l'esprit et la lettre de leurs Constitutions ne les empêchaient pas d'approuver le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Aux Pays-Bas, la procédure de la révision constitutionnelle est en cours afin de réviser les art. 58, 59 et 60 de la Constitution et de les adapter à la réalité, en vue de l'adhésion à d'autres organismes supranationaux dans le futur.

Au Grand-Duché, le Conseil d'Etat, dans son avis concernant le Plan Schuman, a estimé que les notions d'indépendance et de souveraineté ont évolué en marge des textes constitutionnels luxembourgeois; il en a conclu qu'un état de droit ayant persisté au Luxembourg depuis plus d'une centaine d'années peut être constitutif d'une coutume constitutionnelle susceptible de servir de base juridique à l'approbation du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Le point de vue politique

Mais la limitation des droits de souveraineté nationale n'est pas uniquement et pas même principalement une question juridique. C'est avant tout un problème d'ordre politique; il s'agit de savoir si, dans quelle mesure et à quelles fins, les Etats veulent renoncer à la souveraineté nationale.

Selon nos conceptions démocratiques, l'Etat n'est pas une fin en soi. La fin dernière de l'organisation étatique est la réalisation du bien public; par cela même, les pouvoirs de l'Etat sont délimités à l'égard des droits des individus et des communautés naturelles.

Mais à côté du bien public interne, il y a le bien public international. En maints cas, la réalisation du bien public interne peut être en fonction du bien public supranational. Si l'Etat ne peut pas réaliser, par ses propres forces, certains objectifs nécessaires, il doit chercher leur réalisation sur un plan supranational; en ce faisant, il restera fidèle à sa mission.

Tout comme nous ne voulons pas, sur le plan interne, un Etat tout-puissant, nous ne concéderons à une autorité supranationale que les pouvoirs qui lui sont réellement nécessaires pour réaliser le bien commun international.

Pratiquement on peut donc envisager un abandon de souveraineté nationale en faveur d'une institution supranationale, dans certaines matières économiques, en matière de défense, peut-être même en matière de politique étrangère tout court, pour autant que l'organisation pacifique de l'Europe et du Monde l'exige.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que les constitutions française, italienne et allemande qui prévoient expressis verbis la possibilité d'une limitation de souveraineté en faveur d'un organisme supranational, fixent en même temps, en principe du moins, les conditions dans lesquelles et les fins pour lesquelles ces limitations peuvent être concédées.

Les Pays d'Europe sont riches – trop riches, pensent d'aucuns! – en traditions dont la souveraineté nationale est la garante. On ne pourrait pas sans sacrifier tout un patrimoine inestimable de valeurs spirituelles et humaines, renoncer à toutes ces particularités et traditions. Pour qu'on puisse légitimement demander à une nation de renoncer à une parcelle de sa vie propre, il faut qu'il y ait une raison vraiment majeure. D'ailleurs,

un vieux continent comme l'Europe, ne peut se transformer sans plus à l'instar de continents nouveaux qui se sont formés sur des bases essentiellement différentes. De plus, il faut laisser l'histoire prendre son cours; sous la pression des événements, cette évolution historique se fera plus ou moins rapidement.

Il ne s'agira donc pas de faire, dans une nouvelle Nuit du 4 août, purement et simplement, le sacrifice de nos droits de souveraineté nationale sur l'autel d'une communauté internationale. Mais dans la mesure et dans les cas où l'intérêt national bien compris, tributaire du bien commun international, l'exige impérieusement, nous devons nous résigner à renoncer à certaines parties de notre souveraineté nationale pour les confier à des institutions internationales.

On comprend souvent difficilement que des hommes politiques qui, durant la dernière guerre, ont lutté farouchement pour la souveraineté et l'indépendance de leur Pays, peuvent consentir maintenant à ces abandons de souveraineté. Mais il faut bien se rendre compte que ce que nous avons défendu, ce n'était pas une idée abstraite de souveraineté et d'indépendance; c'étaient en premier lieu les valeurs spirituelles et humaines garanties par la souveraineté et l'indépendance de l'Etat. Si, à l'heure actuelle, la garantie efficace de ces mêmes valeurs exige la renonciation à une partie de la souveraineté nationale, la sagesse politique et la sagesse tout court recommandent d'y consentir.

La position des petits Etats

Certaines limitations de la souveraineté nationale semblent donc s'opposer, en ce moment, aux Etats européens, grands et petits. Cependant, c'est surtout dans les petits Etats qu'on montre quelque hésitation à se laisser incorporer dans des communautés à caractère fédéral ou confédéral. On s'en est parfois étonné dans certains milieux internationaux. Ces hésitations ne sont toutefois pas sans fondement.

Dans un article paru dans la «Libre Belgique» (4 février 1952) M. Paul Struye, Président du Sénat de Belgique, s'exprima au sujet de cette question comme suit :

«Si de grands Etats, nous dit-on, sont disposés à abandonner une large fraction de leur souveraineté entre les mains d'une autorité supranationale, est-il concevable qu'un petit pays hésite à suivre leur généreux exemple? Le sacrifice n'est-il pas, tout compte fait, plus lourd et plus méritoire pour la grande puissance que pour l'Etat à intérêts limités?

Cette vue des choses ne correspond guère à la réalité, ni davantage aux enseignements de l'Histoire. On sait fort bien qu'en fait l'autorité commune ne réussira jamais à imposer à un grand Etat une décision contre laquelle il se rebellerait. Les petits pays, au contraire, sont exposés à y être soumis sans recours et sans ménagement. L'égalité au sein des confédérations, lorsqu'elles englobent des Etats de puissance très différente, risque de demeurer purement théorique.»

C'est donc à juste titre que les petits Etats demandent que leurs droits légitimes et leurs intérêts vitaux soient efficacement garantis dans les institutions supranationales.

On a établi une Charte des Droits imprescriptibles de l'Homme et l'Organisation des Nations Unies se fait la championne de la défense de ces droits. Les collectivités naturelles, les peuples et les nations, ont également des droits imprescriptibles; ces droits devront être respectés, quelle que soit la puissance numérique de ces collectivités. Sans la garantie réelle de ces droits, une collaboration confiante sur le terrain international sera impossible.

L'appel lancé par un Comité d'Initiative du Mouvement Européen en faveur de la convocation d'une Assemblée Constituante Européenne parle d'une limitation de la souveraineté «sur la base de l'égalité des droits et des devoirs». Nous devons demander que cette égalité des droits soit solidement ancrée dans la future constitution européenne. La dénomination de la future communauté est accessoire, en somme; peu importe qu'elle s'appelle Fédération ou Confédération. L'essentiel, c'est que les souverainetés nationales continuent à être respectées dans toute la mesure du possible et que les droits vitaux de tous les partenaires soient garantis.

Dans l'Europe de demain, les petits Etats garderont leur raison d'être. D'ailleurs, la notion de grandeur est essentiellement variable, surtout à l'heure actuelle. La grandeur d'un Etat ne doit se mesurer ni selon l'étendue de son territoire, ni selon le nombre de ses habitants, mais d'après la conception que l'Etat a de son rôle et d'après la manière dont il remplit sa mission. Un Etat rapporte la justification de sa raison d'être dans la mesure où il sait garantir à ses habitants la dignité humaine, la justice sociale, la justice tout court.