

## Avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant approbation du traité instituant la CECA (9 avril 1952)

**Légende:** Le 9 avril 1952, le Conseil d'État luxembourgeois émet son avis, assorti de certaines réserves juridiques, sur le projet de loi portant approbation du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

**Source:** Ministère d'Etat. Le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté européenne du charbon et de l'acier-Plan Schuman. Luxembourg: Service Information et Presse, Octobre 1952. 130 p. p. 38-53.

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

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/avis\\_d\\_etat\\_sur\\_le\\_projet\\_de\\_loi\\_portant\\_approbation\\_du\\_traite\\_instituant\\_la\\_ceca\\_9\\_avril\\_1952-fr-7b079966-2de6-4f4d-a566-049abaf07037.html](http://www.cvce.eu/obj/avis_d_etat_sur_le_projet_de_loi_portant_approbation_du_traite_instituant_la_ceca_9_avril_1952-fr-7b079966-2de6-4f4d-a566-049abaf07037.html)

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

## L'Avis du Conseil d'Etat (9 avril 1952)

Après délibération en séance plénière, le 9 avril 1952, le Conseil d'Etat émit l'avis suivant au Gouvernement concernant le projet de loi portant approbation du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier:

### I. — Introduction.

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à l'approbation du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et des Actes complémentaires, signés à Paris le 18 avril 1951.

Dans l'exposé des motifs, accompagnant la dépêche de Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères du 16 novembre 1951, le Gouvernement analyse de façon circonstanciée le Traité qui, d'après le nom de son initiateur, Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères de la République Française, est connu du public sous la dénomination de « Plan Schuman ».

Les Chambres professionnelles intéressées ont pris position à l'égard du Traité, à savoir: la Chambre de Commerce dans son avis du 20 novembre 1951, la Chambre de Travail dans son avis du 16 novembre 1951.

Rarement le législateur luxembourgeois s'est trouvé devant une décision aussi importante que celle qu'on lui demande de prendre en ce moment. Comme il ressort de la lecture du Traité et des Conventions annexes, de l'exposé des motifs du Gouvernement et des avis des Chambres professionnelles consultées, les textes dont le Gouvernement demande l'approbation soulèvent d'un côté des questions d'ordre juridique et constitutionnel et touchent de l'autre côté aux intérêts économiques vitaux du pays.

Le Conseil d'Etat a cherché à étudier les aspects essentiels du Traité et des Conventions et à dégager les principales conséquences que leur approbation entraînera pour notre pays. De plus, il a voulu préciser le sens dans lequel il convient d'interpréter, à son avis, certaines dispositions des Conventions.

### II. — Aspects d'ordre politique et institutionnel.

#### 1° Une étape vers l'unification de l'Europe.

Bien que le but directement visé par le Traité et les Conventions soit d'ordre économique, il est incontestable que le Plan a une portée politique voulue.

Par l'organe de son Ministre des Affaires Etrangères, le Gouvernement Français a proclamé, le 9 mai 1950, que le Plan par lui proposé tendait vers la constitution progressive d'une Europe unie, idée déjà prônée dans l'entre-deux-guerres par Aristide Briand. A l'heure actuelle, l'opinion publique de tous les pays de l'Europe libre se trouve préparée psychologiquement à cette idée par les efforts incessants de tous les mouvements qui, rassemblés aujourd'hui dans le « Mouvement Européen », n'ont cessé de militer en faveur de l'unité de l'Europe. Pour préparer cette unification, le Plan présenté par le Gouvernement français a choisi la voie des réalisations concrètes.

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. » (Déclaration française du 9 mai 1950.) Dans le Préambule du Traité, les Gouvernements signataires reprennent la même formule, en précisant que l'Europe se construira « par l'établissement de bases communes de développement économique ».

Cette façon de concevoir la construction progressive de l'unité européenne correspond certainement à un sens profond des réalités, voire au bon sens tout court. D'un autre côté, l'Histoire nous apprend que très souvent la collaboration économique entre Etats a été le prélude et la base d'une unification politique.

Rappelons à ce propos qu'il existe différentes conceptions sur la marche à suivre pour faire l'unité de l'Europe. Ces opinions ne se sont pas seulement manifestées dans les mouvements de militants, mais même

au sein du Conseil de l'Europe. Les « institutionnalistes » désirent la création directe d'un Gouvernement européen. Les « fonctionnalistes réels » prônent la collaboration étroite et continue des Etats européens, mais sans abandon de souveraineté. De leur côté, les « fonctionnalistes fédéralistes », voulant arriver progressivement à l'unité, proposent la création d'autorités supranationales spécialisées, à compétence limitée, impliquant abandon d'une part de souveraineté. Il convient de souligner que les Etats signataires du Traité, instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, semblent s'être engagés définitivement dans la voie fédéraliste. Le Conseil d'Etat croit de son devoir d'attirer l'attention sur la portée et les conséquences de cette orientation.

Cette unification de l'Europe, visée comme fin dernière par le Plan, est-elle nécessaire et désirable? Dans le désarroi du monde actuel, on ne saurait le contester sérieusement. L'évolution politique et économique qui s'est poursuivie dans le monde, surtout durant ce dernier quart de siècle, démontre clairement que l'intérêt des pays européens leur impose une solidarité de plus en plus étroite en vue de la défense de leurs intérêts vitaux.

Les six Gouvernements qui ont signé le Traité de la Communauté du Charbon et de l'Acier ont donc agi dans l'intérêt de l'Europe en même temps que dans l'intérêt bien compris de leurs propres pays.

On peut, certes, regretter qu'il n'y ait que six pays européens qui ont signé le Traité, à voir: la République Fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République Française, la République Italienne, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg. Mais le Traité reste ouvert aux autres Etats européens qui peuvent demander d'y adhérer, sous réserve d'approbation unanime des Etats membres (art. 98). Il faut espérer que d'autres Etats de l'Europe feront, dans la suite, usage de cette faculté d'adhésion, afin que la Communauté comprenne effectivement tous les pays représentatifs de l'Europe.

La Communauté du Charbon et de l'Acier n'a qu'un champ d'application limité, tant par les buts visés que par les territoires auxquels elle s'applique. Mais elle veut s'intégrer dans l'ensemble des institutions créées pour garantir une collaboration féconde entre les Nations. La liaison avec l'Organisation des Nations Unies et avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique est expressément prévue par le Traité (art. 93). Les relations avec le Conseil de l'Europe font l'objet d'un protocole spécial. De cette façon, une certaine unité de conception et de vue est garantie, au moins en ce qui concerne les organes politiques des deux institutions. Car, s'il semble opportun et nécessaire de construire l'Europe par étapes, par la constitution d'institutions spécialisées à compétence limitée, il est quand même indispensable d'assurer la coordination entre ces institutions et de ne pas perdre de vue le but final qu'on veut atteindre et qui est, sous une forme à déterminer, l'unification de l'Europe.

Dans sa déclaration du 9 mai 1950, le Gouvernement français a insisté sur le fait que le Plan par lui proposé devait constituer un *facteur de paix* pour l'Europe.

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. » (Déclaration du 9 mai 1950.) D'un côté, la Communauté cherche à éliminer l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne, faisant disparaître ainsi des causes qui, dans le passé, ont été génératrices de guerres. De l'autre côté, en tendant vers l'unification de l'Europe, la Communauté renforcera la position de notre Continent sur le terrain de la politique mondiale.

Ces buts élevés à atteindre justifient certains sacrifices que les Etats européens doivent nécessairement consentir. Il est évident que l'institution d'autorités supranationales exige la renonciation à certaines parts de souveraineté nationale. La question de la reconnaissance, au regard de la Constitution luxembourgeoise, d'une autorité supranationale, fera l'objet de développements ultérieurs. Mais, en principe, il faut admettre qu'un Etat peut et doit renoncer à certaines parties de sa souveraineté, si le bien public, fin dernière de l'organisation étatique, l'exige. A côté du bien public interne, il y a le bien public international. En maintes occasions, la réalisation du bien public interne peut être en fonction du bien public supranational. Mais il faut admettre que, à la façon du bien public interne, le bien public international se limite aux valeurs et aux

services que les Etats isolés sont incapables de produire et de fournir par leurs propres forces; le bien public international est avant tout le bien des collectivités organisées en Etats indépendants. (Jean Dabin, *Doctrines générale de l'Etat*, éd. 1939, p. 467 et suiv.)

On s'étonne parfois, dans certains milieux internationaux, de l'hésitation qu'ont *les petits Etats* à se laisser incorporer dans des communautés de caractère fédéral ou confédéral. Ces hésitations ne sont cependant pas sans fondement. Citons à ce propos les paroles de M. Paul Struye, Président du Sénat de Belgique:

« 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. » (« Libre Belgique », 4 février 1952.)

Il est donc indispensable que les institutions supranationales garantissent efficacement les droits et intérêts vitaux des petites nations. Car si nous établissons une Charte des droits imprescriptibles de l'Homme, nous ne saurions faire abstraction de certains droits de collectivités naturelles, quelle que soit leur puissance numérique. Sans la garantie de ces droits, une collaboration confiante sur le terrain international sera impossible.

Dans la Communauté du Charbon et de l'Acier, un organe supranational est créé auquel les Etats membres font abandon de la part de leur souveraineté nécessaire pour permettre l'établissement d'un marché commun.

Mais le Traité institue un système équilibré de garanties qui sont de nature à remplacer celles que les intéressés trouvent dans leurs institutions nationales; en même temps, le Traité sauvegarde les droits conservés par les Etats membres qui demeurent responsables de la partie de leur économie qui ne concerne pas le charbon et l'acier. Ces garanties se trouvent d'un côté dans les institutions mêmes créées par le Traité et les compétences respectivement attribuées à ces institutions ainsi que dans la procédure prévue pour la mise en application des principes du Traité. De l'autre côté, il y a des garanties de fond, découlant notamment des dispositions économiques et sociales du Traité; les conditions et les limites de l'exercice des pouvoirs de l'autorité supranationale y sont nettement définies.

## 2° Organisation de la Communauté du Charbon et de l'Acier.

D'aucuns ont cru devoir reprocher au Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier d'avoir institué « un appareil lourd et compliqué » pour mettre en œuvre les principes du Plan. A première vue, cette critique ne semble pas dénuée d'un certain fondement; en effet, les institutions de la Communauté sont multiples: la Haute Autorité, assistée du Comité Consultatif; l'Assemblée et le Conseil des Ministres et, finalement, la Cour. Mais les critiques accusant les auteurs du Traité d'avoir conçu un « monstre administratif » et de vouloir assurer « l'emprise de la main-morte bureaucratique » proviennent presque exclusivement des milieux industriels qui envisagent souvent les problèmes sous un autre angle de vue que les hommes politiques et les juristes.

On aurait, certes, pu concevoir un système institutionnel différent de celui qui a été adopté par le Traité. Mais il convient de souligner que le système du Traité est logique et équilibré; il transpose sur le plan de la Communauté les principes de la démocratie occidentale et devrait, dans l'esprit des négociateurs, donner, par le jeu même des différentes institutions, des garanties suffisantes pour la sauvegarde des droits légitimes tant des Etats membres que des entreprises intéressées. A la place de la liberté tout court, le Traité met une liberté organisée, en ayant soin de délimiter les compétences respectives des différents organes de la Communauté.

La *Haute Autorité* représente le pouvoir exécutif de la Communauté. Par sa composition, le caractère supranational de cette institution est garanti. Lors de la première désignation, le choix se fera du commun accord des Gouvernements des Etats membres pour huit membres de la Haute Autorité, le neuvième membre étant désigné par voie de cooptation. Les règles admises pour le renouvellement de la Haute Autorité (art.10) sont de nature à assurer également pour l'avenir tant le caractère supranational de l'institution que la représentation adéquate des Etats membres dans son sein. Il est donc permis de croire que le mode de désignation prévu garantira la présence d'un membre luxembourgeois au sein de la Haute Autorité.

Si la Haute Autorité exerce son pouvoir en pleine indépendance tant à l'égard des Etats qu'à l'égard des entreprises intéressées, ce pouvoir se trouve cependant limité dans un double sens par les dispositions mêmes du Traité. D'un côté, les pouvoirs politiques de la Communauté — Assemblée et Conseil — exercent un droit de contrôle des plus sérieux sur l'activité de la Communauté; ce système de contrôle se trouve complété par le rôle de la Cour, institution indépendante à son tour. De l'autre côté, le Traité prévoit de façon efficace la collaboration de la Haute Autorité avec les parties intéressées, c'est-à-dire avec les producteurs, les travailleurs et les utilisateurs.

En effet, la Haute Autorité est assistée, dans l'accomplissement de sa mission, par un *Comité Consultatif* composé de producteurs, de travailleurs, d'utilisateurs et négociants (art. 18). Le rôle de ce Comité ne saurait être sous-estimé. Si la Haute Autorité peut consulter le Comité Consultatif dans tous les cas où elle le juge opportun, la consultation obligatoire est prescrite dans un certain nombre de cas.

L'article 18 du Traité dispose que le Comité Consultatif est composé de 30 membres au moins et de 51 au plus et qu'il comprend, en nombre égal, des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants; c'est le Conseil des Ministres qui nomme le Comité Consultatif. On peut regretter que le Traité ne comprenne pas de dispositions concernant la répartition de ces membres entre les différents Etats; à ce sujet, il faut faire confiance au Conseil qui veillera à une juste répartition des sièges et à une représentation équitable de tous les intérêts en jeu. Car, bien que les membres du Comité Consultatif soient nommés à titre personnel et qu'ils ne soient liés par aucun mandat ou instruction des organisations qui les ont désignés (art. 18), on ne saurait cependant faire complètement abstraction de l'élément national dans le choix de ces représentants.

Il convient encore de souligner le rôle des *associations d'entreprises* en rapport avec la Haute Autorité. D'après l'article 48 du Traité, ces associations peuvent se former librement; elles sont en droit de fournir à la Haute Autorité des observations dans tous les cas où la consultation du Comité Consultatif est prescrite; de plus, l'article 48, al. 3, prévoit les cas où la Haute Autorité de son côté demande des informations à ces associations. Il faut espérer que, dans l'intérêt du bon fonctionnement du Plan, s'établisse entre la Haute Autorité et les associations d'entreprises une collaboration des plus étroites; à défaut d'une pareille collaboration, une crise de confiance ne pourrait tarder de se manifester.

Au sein de la Communauté, il existe deux organismes de caractère politique, représentant, à l'égard de la Haute Autorité, les peuples et les Gouvernements des Etats membres: l'Assemblée et le Conseil.

L'*Assemblée Commune* est appelée à jouer, dans un certain sens, le rôle du Parlement dans le régime démocratique. Elle est composée de délégués des Etats. Ceux-ci sont désignés par les Parlements nationaux dans leur sein, ou élus au suffrage universel direct; le mode de désignation est donc, en principe, le même pour le Conseil de l'Europe.

Le Conseil d'Etat approuve pleinement la recommandation inscrite à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe, tendant à voir choisir les représentants à l'Assemblée Commune parmi les représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Sur les 78 délégués de l'Assemblée, notre pays a droit à quatre membres; les pays du Benelux ont ensemble 24 délégués dans cette assemblée.

En principe, l'Assemblée n'a pas de pouvoir législatif, alors que la loi de la Communauté se trouve dans le Traité lui-même; mais elle a un pouvoir essentiel qui est celui de pouvoir provoquer la démission collective de la Haute Autorité. En effet, l'article 24 lui permet de renverser la Haute Autorité par le vote d'une motion de censure dans les conditions déterminées par le Traité. En dernière analyse, c'est donc l'Assemblée, organe politique, qui décide du sort de la Haute Autorité.

Le *Conseil Spécial des Ministres* a pour principale mission d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des Gouvernements responsables de la politique générale de leur pays; en effet, l'action supranationale de la Haute Autorité concernant le domaine exclusif du charbon et de l'acier ne saurait être isolée de la gestion de l'économie nationale des Etats membres.

Dans le Conseil, chaque Etat est représenté par un membre de son Gouvernement. La majorité, au sein du Conseil, en dehors des cas où elle doit être qualifiée ou prise à l'unanimité, est une majorité dite « pondérée » que l'article 28 accorde aux pays dont la production de charbon et d'acier représente au moins 20 % de la production totale de la Communauté; pratiquement, cette clause joue en faveur de la France et de l'Allemagne.

L'action de la Haute Autorité est soumise à un contrôle juridictionnel exercé par la *Cour de Justice*; celle-ci est appelée à « assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité et des règlements d'exécution » (art. 31).

La Cour de Justice est la *juridiction administrative* de la Communauté en même temps que *Cour internationale*.

La composition de la Cour, réglée par l'article 32 du Traité peut prêter à certaines critiques. Si la compétence de la Cour est certainement facile à garantir par le choix des personnes les plus qualifiées à cet égard, l'indépendance des juges paraît moins assurée à d'aucuns par le fait de leur nomination à terme. Cependant, il faut admettre que la conscience professionnelle et l'indépendance personnelle des magistrats ainsi que la largeur de vue des Gouvernements garantiront en fait la pleine et entière indépendance de cette juridiction. Soulignons encore que, contrairement à ce qui est stipulé pour la Haute Autorité, les juges et les avocats généraux peuvent être choisis en dehors des ressortissants des Etats membres; par cette faculté, les auteurs du Traité ont certainement voulu ajouter un élément de plus pour garantir l'indépendance de la Cour.

Si l'institution d'une juridiction au sein de la Communauté du Charbon et de l'Acier est utile et nécessaire, il faudra cependant éviter la multiplicité des juridictions à caractère international; si d'autres groupements européens sont créés dans la suite, il conviendrait d'établir une Cour de Justice unique, investie des fonctions prévues dans l'organisation de ces groupements internationaux européens.

### **3° Les institutions de la Communauté et la Constitution luxembourgeoise.**

Si l'on envisage les dispositions du Traité au regard de la Constitution luxembourgeoise, une remarque préliminaire s'impose:

L'organisation interétatique que constitue le Traité ne tombe certainement pas sous les prévisions de notre loi fondamentale.

Notre Constitution est formée selon les conceptions de l'Etat pleinement souverain (superanus - illimité), valables au XIX<sup>e</sup> siècle. Depuis que les constituants de 1868 ont éliminé du texte toute allusion aux anciens liens avec la Confédération germanique, l'idée d'une discrimination des apanages de la souveraineté est étrangère à la Constitution luxembourgeoise.

Les rapports possibles entre le droit international et le droit interne ne sont pas envisagés par la Constitution.

Nous ne pouvons que constater cette lacune dont il n'est guère besoin de signaler l'importance. Il ne sera pas

possible d'éviter, à la longue, la création d'une disposition constitutionnelle expresse qui permettra d'intégrer dans le droit positif national les règles interétatiques qui envahissent de plus en plus le droit interne. Si l'évolution internationale se poursuit dans le sens qui semble s'esquisser, notre pays ne saurait se soustraire à la longue au devoir de remanier sa loi fondamentale.

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution luxembourgeoise pose le principe de l'indépendance du Grand-Duché.

En l'espèce, il ne saurait être question du concept pur de la souveraineté, basé sur l'idée d'une puissance sans limites ou tout au plus sujette à autolimitation; cette notion est abandonnée en droit international public moderne. (J. L. Brierly, « The Law of Nations, an Introduction to the Law of Peace », II, Par. 2.)

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'indépendance ne semble pouvoir être entamé davantage par le transfert temporaire et volontaire de certains droits régaliens étatiques à un organisme supranational que par son abandon, temporaire et volontaire aussi, à un autre Etat.

En effet, c'est la capacité juridique, potentielle, d'acquiescer des droits et d'assumer des devoirs sur le plan international (Rechtsfähigkeit) qui conditionne le statut d'indépendance d'un Etat, celui-ci n'étant pas diminué par une limitation de leur exercice (Handlungsfähigkeit) qui peut être variable et nuancée.

Ce raisonnement se trouve consacré par l'article 37 de la Constitution qui permet au Grand-Duc de conclure des traités avec l'approbation de la Chambre des Députés.

La pratique a confirmé et précisé la portée de ce texte.

La preuve en résulte de l'application de la Convention d'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise du 25 juillet 1921, approuvée par la loi du 5 mars 1922. Aux termes de l'article 21 de cette Convention, les lois et règlements belges pris en vertu de ladite Convention, deviennent obligatoires dans le Grand-Duché en vertu de leur « publication » par le Gouvernement luxembourgeois. Rien n'a été précisé ni dans le Traité, ni dans la loi d'approbation, ni dans une loi subséquente quant à la nature ou la forme de cette publication. Leur validité doit donc se déduire du vote de la loi d'approbation.

Pareille explication d'un mécanisme législatif d'ordre international n'est d'ailleurs pas topique au seul Grand-Duché.

Nous retrouvons, sur un plan évidemment différent, un autre exemple de la reconnaissance anticipée de la force exécutoire conférée à des ordres à contenu législatif dans l'article 43 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre, annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907. (Voir « Cassation belge » du 20 mai 1916 — « Pasicrisie belge », 1915-1916, p. 416.)

Ajoutons encore, en droit luxembourgeois, l'arrêté grand-ducal du 26 juillet 1944 (« Mémorial » 1944, 6 — « Pasicrisie luxembourgeoise » 1944, 26) qui donne force obligatoire aux arrêtés, ordonnances et règlements pris ou à prendre par le Commandant en Chef des armées alliées (SHAEF) opérant dans le Grand-Duché.

Il apparaît donc que les notions d'indépendance et de souveraineté ont évolué en marge des textes constitutionnels. Il semble au Conseil qu'un état de droit ayant persisté chez nous depuis plus d'une centaine d'années puisse être constitutif d'une coutume constitutionnelle susceptible de servir de base juridique à l'approbation du Traité.

Le développement des rapports interétatiques impose aux Etats, grands et petits, des nécessités auxquelles ils ne sauraient se soustraire. C'est en se plaçant sur le terrain de ces nécessités que le Conseil d'Etat examinera plus loin la question de savoir, si le Grand-Duché de Luxembourg peut se tenir en dehors de la Communauté

instituée par le Traité.

### **III. — Aspects d'ordre économique et social.**

#### **1° Tendances dirigistes du Plan.**

La mission et le but de la Communauté se trouvent définis à l'article 2 du Traité. Si ces définitions sont claires et nettes, on peut être d'avis que les dispositions du Titre III du Traité, réglementant en détail les questions économiques et sociales, sont complexes et, par endroits, difficilement intelligibles. Le Titre II du Traité, concernant les institutions de la Communauté, s'inspire de conceptions qu'on peut accepter ou rejeter, mais dont on ne saurait contester la logique. La partie économique et sociale du Traité constitue, en de nombreux points, une solution de compromis de thèses divergentes; il est certain que la clarté des textes n'y a pas gagné.

Dans la préface à une publication sur le Plan (« Notre Europe », n° 11-12, Strasbourg, 1952), le Président Robert Schuman a dégagé lui-même les grandes lignes du Traité:

« En dépit de la complexité apparente des textes, le Traité répond à des préoccupations simples et évidentes: supprimer le cloisonnement des économies en faisant tomber les barrières qui s'opposent à la circulation de deux produits essentiels; donner à tous les mêmes chances en éliminant les discriminations et les pratiques déloyales qui faussent le jeu libre et sain de la concurrence; parer aux bouleversements passagers qui pourraient résulter d'une mise en communication des économies par des mesures transitoires appropriées. »

Si ces buts peuvent être approuvés sans réserves, on peut cependant se demander si, par l'application des dispositions du Traité, ces objectifs peuvent être pleinement atteints.

Il est curieux de constater que le Traité cherche à mettre en concordance deux notions qui, à première vue, paraissent contradictoires ou au moins contraires: la libre concurrence et la planification. Un publiciste français, M. Aron, a dit à ce sujet: « Le Plan Schuman est une tentative pour assurer une planification supranationale, en vue d'arriver à un marché concurrentiel. »

Dans la Communauté, ce n'est pas par le libre jeu des forces économiques, mais par l'intervention constante des institutions que le marché concurrentiel se crée. C'est cette tendance dirigiste du Plan qui a été l'objet de vives critiques de la part des milieux industriels intéressés.

En principe, il faut reconnaître la primauté du politique sur l'économique en vue de la réalisation du bien commun. Mais si l'on admet la règle que l'action de l'Etat ne doit avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux actions des collectivités naturelles, il faut conclure que l'intervention de l'Etat en matière économique devra être discrète et prudente au moins en période normale. Ces principes sont valables tant sur le plan national que sur le plan international.

On ne saurait contester que dans l'élaboration du Traité, c'est la conception centraliste et dirigiste qui a prévalu sur celles d'inspiration plus libérale. Les objectifs qu'on se proposait d'atteindre n'auraient pas forcément demandé l'application de ces principes. Si un certain dirigisme peut être utile et nécessaire en certaines matières et à certaines époques, il convient de constater que les excès du dirigisme n'ont jamais profité ni à l'économie ni au bien-être des peuples.

L'ensemble des dispositions du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier contient certainement la possibilité d'instituer un dirigisme international dans le domaine limité par le Traité. Il faut espérer que ceux qui seront appelés à réaliser les objectifs du Plan auront assez de clairvoyance, de doigté et de modération pour n'imposer à l'économie des entraves que dans la mesure où l'intérêt général le demande réellement.

#### **2° L'établissement du marché commun.**

C'est par l'établissement d'un marché commun que la Communauté doit contribuer « à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres » (art. 2).

Le marché commun favorise les acheteurs des Pays membres de la Communauté qui peuvent s'approvisionner auprès d'un même vendeur dans des conditions optimales; il est à l'avantage des producteurs qui voient s'élargir leurs débouchés par la suppression des barrières douanières — les territoires de la Communauté comprennent une population de 155 millions d'habitants — et qui, par la suppression des restrictions quantitatives et l'abolition des subventions, se voient placés par rapport aux deux produits de base (charbon et acier) dans des conditions de concurrence en principe égales.

D'après l'article 3 du Traité, les institutions de la Communauté doivent notamment « assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production ». Tel est le principe qui doit prévaloir tant en période normale que de pénurie.

C'est surtout en vue d'assurer, en cas de *pénurie* sérieuse de certains ou de l'ensemble des produits soumis à sa juridiction, que la Haute Autorité doit procéder, de concert avec le Comité Consultatif et le Conseil des Ministres, à la répartition des ressources de la Communauté. L'article 59 du Traité prévoit les voies et moyens pour établir le régime de la période de pénurie.

L'établissement du marché commun ne peut se faire d'un jour à l'autre, car l'on ne saurait exposer sans transition les industries sidérurgiques et charbonnières des six États membres de la Communauté, partant de bases différentes, au jeu de la libre concurrence.

La Convention relative aux dispositions transitoires prévoit donc une *période préparatoire* s'étendant de la date de l'entrée en vigueur du Traité à la date de l'établissement du marché commun (paragraphe 1). Le marché doit normalement être établi pour le charbon, le minerai de fer et la ferraille six mois après l'entrée en fonction de la Haute Autorité, celui de l'acier deux mois plus tard (paragraphe 8). Le Conseil des Ministres peut, sur proposition de la Haute Autorité, fixer des délais nécessaires en cas de besoin.

La *période de transition* commence à la date de l'établissement du marché commun et prend fin à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'institution du marché commun pour le charbon (paragraphe 1, 4°). C'est durant cette période que joueront les *mesures générales et spéciales de sauvegarde* (Convention, III<sup>e</sup> partie), dont nous examinerons plus loin celles qui ont une incidence directe sur l'économie luxembourgeoise.

La période de transition est définitivement fixée à une durée de cinq ans, sans que les textes actuels donnent une possibilité de prolongation, à l'exception du cas prévu au paragraphe 26, 4°. On peut se demander si les auteurs de la Convention n'ont pas été trop optimistes en admettant qu'après l'écoulement de ce temps relativement court les industries sidérurgiques et charbonnières soient en mesure de s'affronter librement sur le marché commun, sans qu'il en résulte des inconvénients majeurs pour les économies des pays respectifs. Aussi faut-il espérer que, si les nécessités résultant des réalités économiques le demandent, les Hautes Parties contractantes seront assez sages pour reviser en temps opportun les dispositions de la Convention régissant la période transitoire. Car on ne saurait réaliser les buts élevés définis dans le Préambule et dans l'article 2 du Traité au détriment d'un ou de plusieurs des pays membres de la Communauté.

Dans son avis du 20 novembre 1951, la Chambre de Commerce affirme que « l'un des buts principaux du Traité, le marché commun, n'est pas réalisé », alors qu'on s'est éloigné de la conception de base du Plan qui comportait comme corollaire logique du marché commun l'égalisation des conditions essentielles de production. Il est certain qu'à moins d'appliquer un dirigisme à outrance qui se heurterait aux réalités économiques et sociales, on ne saurait guère arriver à une parfaite égalisation de ces conditions. Mais il subsiste, dans les différents pays, des forces d'ordre économique et humain qui peuvent contribuer à établir l'équilibre général. De plus, il semble rester aux États membres de la Communauté une certaine liberté en matière d'impôts indirects sur les produits soumis au marché commun, faculté qui pourrait éventuellement jouer comme soupape de sûreté en faveur de l'économie nationale.

### 3° Questions financières.

Au sein de la Communauté, la gestion financière des entreprises du charbon et de l'acier dépend à un double point de vue de l'action de la Haute Autorité; celle-ci peut, d'un côté, interdire certains modes de financement prévus par les entreprises, et a la faculté, de l'autre côté, d'aider à la réalisation des programmes d'investissement « en consentant des prêts aux entreprises ou en donnant sa garantie aux emprunts qu'elles contractent » (art. 54).

Inutile d'insister sur le fait que la productivité des industries dépend en grande partie de leur modernisation et de leur capacité de production, d'où la nécessité d'une sage politique des *investissements*. Les années écoulées depuis la Libération ont particulièrement mis en relief l'importance de ces facteurs.

D'après les principes fixés à l'article 16 du Traité, ces investissements doivent se faire d'après un plan général en vue de la réalisation des programmes établis.

Si la Haute Autorité estime que le financement d'un programme ou l'exploitation des installations qu'il comporte impliqueraient des subventions, aides, protections ou discriminations contraires au Traité, elle peut interdire à l'entreprise intéressée de recourir, pour la réalisation de ce programme, à d'autres ressources que ses fonds propres (art. 54, 5<sup>e</sup> al.). Ce n'est donc pas la réalisation d'un programme lui-même qui peut être défendue par la Haute Autorité, mais l'obtention de fonds étrangers à l'entreprise pour la réalisation. Cette interdiction peut porter sur des *investissements en cours*; cependant, les programmes et projets, pour lesquels les commandes ont été passées avant le 1<sup>er</sup> mars 1951, pourront continuer d'être financés librement par tous les moyens que les entreprises seront en mesure de se procurer (Convention, paragraphe 2, 2<sup>o</sup>).

Une saine interprétation de l'esprit du Traité devra amener la Haute Autorité à interdire uniquement les investissements qui ont un caractère nettement antiéconomique. De tels investissements ne pouvant se faire sans perte, il semble raisonnable d'en exclure les capitaux étrangers à l'entreprise; en ce sens, on a pu dire avec une certaine justification que la Haute Autorité exerce « une mission de protection de l'épargne ».

Mais il importe aussi de réaliser les programmes d'investissement reconnus profitables à la Communauté dans les cas où les entreprises elles-mêmes ne sont pas en mesure de le faire. A cet effet, la Haute Autorité peut *consentir des prêts aux intéressés ou garantir* les prêts que ceux-ci contractent; cependant, la Haute Autorité n'exerce pas elle-même les activités de caractère bancaire correspondant à ses missions financières (art. 51, 4<sup>o</sup>).

Suivant les dispositions de l'article 49 du Traité, la Haute Autorité se procurera les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission par des *prélèvements sur la production de charbon et d'acier* et par des *emprunts*.

Les *prélèvements*, dont le caractère juridique semble assez difficile à définir, ne peuvent pas dépasser 1 % de la valeur des produits frappés, sauf autorisation préalable du Conseil des Ministres, prise à la majorité des deux tiers.

Il ne faut pas perdre de vue que les prélèvements se cumulent avec les impôts prélevés, sur le plan national, par les différents Etats membres (art. 50, 2<sup>o</sup>). Le Conseil des Ministres et l'Assemblée Commune, chacun dans le cadre de ses attributions, devront donc veiller à ce que le taux des prélèvements ne soit pas de nature à compromettre la rentabilité des entreprises ou à diminuer, sur le plan national, leur capacité d'imposition.

Les ressources de la Haute Autorité servent encore à *financer l'administration* et, en général, le fonctionnement des institutions de la Communauté. Rappelons à ce sujet que, d'après les termes mêmes de l'article 5, dernier alinéa, les institutions de la Communauté doivent exercer leur activités « avec un appareil administratif réduit ».

Afin d'assurer, dès le début, le fonctionnement des institutions de la Communauté, les Etats membres feront,

à titre transitoire, des avances remboursables et sans intérêt, réparties au prorata de leurs cotisations à l'Organisation Européenne de Coopération Economique (Convention, paragraphe 7); notre cotisation à l'O. E. C. E. est fixée à 0,15 %. Il est bien entendu que, pour faire pareille avance, le Gouvernement luxembourgeois devra se faire autoriser soit par la loi budgétaire, soit par une loi spéciale.

Durant la *période transitoire*, les mesures de réadaptation seront financées conformément aux dispositions des articles 54 et 56 du Traité et du paragraphe 23 de la Convention. Les dépenses nécessaires par les *mesures de péréquation* pour le charbon sont couvertes par des fonds provenant d'un prélèvement spécial (Convention, paragraphe 25), tandis que l'aide à accorder éventuellement à la *sidérurgie luxembourgeoise* sera imputée sur les fonds dont dispose normalement la Haute Autorité (Convention, paragraphe 31).

L'organisation financière de la Communauté présuppose une circulation plus ou moins libre des capitaux à l'intérieur des territoires de la Communauté, pour autant que ces capitaux ont rapport avec les objectifs du Plan. L'article 52 du Traité impose à cet égard des obligations aux Etats membres. Nous touchons ici à la question ardue du transfert des devises et, en dernière analyse, à celle de la convertibilité des monnaies. Il est évident que le bon fonctionnement du marché commun est conditionné par une solution viable de ces problèmes.

#### 4° Le régime des prix.

En principe, la Communauté n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent (art. 5); cependant, les institutions de la Communauté doivent veiller à l'établissement des prix les plus bas, tout en garantissant la rentabilité des entreprises (art. 3, d).

C'est cette double préoccupation qui caractérise les dispositions des articles 60-64 du Traité:

1° laisser, au moins, en période normale, une certaine liberté dans la fixation des prix, sous réserve du maintien des principes qui sont à la base du Plan;

2° fixer, en cas de besoin, des prix minima ou maxima qui ne mettent pas en danger la viabilité des entreprises.

Le principe de la *non-discrimination* à l'intérieur de la Communauté est d'une importance capitale. Les productions de charbon et d'acier doivent être mises à la disposition des industries utilisatrices aux prix les plus bas. Mais ces prix doivent avoir une *continuité*, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas avoir pour contrepartie un relèvement des prix d'autant plus fort dans d'autres périodes. De plus, les prix doivent avoir un *caractère général*, ce qui veut dire qu'on ne peut pas faire payer plus cher certains clients pour compenser les rabais faits à d'autres.

Le Traité veut éviter, à l'intérieur de la Communauté, toutes les discriminations, aussi bien sous la forme des *doubles prix*, c'est-à-dire de majorations de prix aux acheteurs d'autres nationalités, que du *dumping*, c'est-à-dire de rabais consentis pour évincer les concurrents. L'article 60 interdit les pratiques déloyales de concurrence et les pratiques discriminatoires aux vendeurs; l'article 63 cherche à éliminer les discriminations dans le chef des acheteurs.

Au cours de l'élaboration du Traité, de vives discussions ont eu lieu sur la question de savoir, si, pour les modes de cotation, il fallait adopter le système des *prix-départ* ou des *prix de parité*; en d'autres termes il s'agissait de savoir si les seuls modes de cotation permis étaient ceux qui comportent une recette uniforme pour chaque entreprise ou si les entreprises étaient autorisées à diversifier leurs cotations suivant les lieux d'utilisation.

La différence entre les effets des modes de cotation pratiqués est moins importante pour l'ensemble de l'économie de la Communauté que pour les entreprises à titre individuel. Comme le souligne l'exposé, la délégation luxembourgeoise a voué une attention toute particulière à cette question au cours des négociations. Le système admis par le Traité est celui des *prix de parité multiples* qui permet à des

entreprises diversement situées d'offrir sur les lieux d'utilisation des *prix-rendu* comparables.

Ce système n'est pas défavorable à la sidérurgie luxembourgeoise. Le prix-départ, c'est-à-dire le prix unique au départ de l'usine, profite aux pays qui ont un marché intérieur suffisant. Pour notre pays, le système des prix-départ aurait été une entrave des plus sérieuses à l'exportation et aurait, par là-même, constitué un grand danger pour notre économie.

En effet, notre sidérurgie n'aurait pas pu atteindre les marchés éloignés, si le Traité lui avait prescrit de laisser à charge de cette clientèle la totalité des frais de transport au départ de l'usine. Le système des parités multiples lui permettra de faire à ces clients éloignés la concession de prendre à sa propre charge le prix du fret usine-point de parité.

Exceptionnellement, à la suite d'études préalables et après consultation du Comité Consultatif et du Conseil, la Haute Autorité peut fixer des *prix maxima*, si cette mesure apparaît nécessaire pour atteindre les objectifs assignés à la Communauté. Des *prix minima* peuvent être fixés, lorsque la Haute Autorité reconnaît l'existence ou l'imminence d'une crise manifeste (art. 61, a et b).

La fixation de prix maxima ou minima se trouve normalement limitée aux *ventes* à l'intérieur du marché commun. Pour *l'exportation*, au contraire, les prix doivent être libres en principe; sans cette liberté, l'économie des pays de la Communauté se trouverait désavantagée vis-à-vis de celle des pays extérieurs non soumis à pareille réglementation. L'article 61, e, soumet par ailleurs la fixation des prix maxima ou minima à l'exportation à des conditions toutes particulières de forme et de fond.

Rappelons encore que, dans toutes les mesures concernant le régime des prix, la Haute Autorité devra garantir la *rentabilité des entreprises*. En effet, l'article 3, c, in fine, est formel pour dire que les institutions de la Communauté doivent « permettre les amortissements nécessaires et ménager aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération ». On ne saurait assez insister sur l'importance capitale de ce principe.

## 5° Ententes et concentrations.

Dans les conclusions de son avis du 20 novembre 1951, la Chambre de Commerce demande formellement la révision des clauses du Traité interdisant les ententes; la Chambre voudrait voir reconnaître la légitimité des ententes, sous le contrôle de la Haute Autorité. « Ainsi », dit cet avis, « la responsabilité des mesures de crise incomberait à ceux qui sont à même de les prévoir et de s'y adapter, en confiant à la Haute Autorité son rôle naturel de gardienne de l'intérêt général. » Une observation analogue est faite à l'égard des concentrations.

Ces considérations ne manquent ni de pertinence ni d'un certain bien-fondé. On peut, en effet, être surpris de trouver, dans les dispositions du Traité, une réglementation assez rigoureuse des ententes et concentrations, alors que des dispositions analogues ne se trouvent pas actuellement en vigueur dans la majorité des Etats membres, encore que des projets y aient été étudiés. De plus, d'aucuns se demandent si, à l'échelle européenne, une pareille réglementation est indispensable, en comparant l'importance relative des entreprises européennes à celle d'autres entreprises du marché mondial; en imposant ces mesures à leurs entreprises, les Etats de la Communauté ne risquent-ils pas de les mettre en état d'infériorité par rapport à l'industrie de pays étrangers à la Communauté? D'autres, par contre, estiment que la Communauté, avec son marché commun, constitue elle-même une espèce de super-cartel.

Toujours est-il que la réglementation concernant les ententes et concentrations est d'une logique parfaite dans le cadre du système adopté par les auteurs du Traité. Si, en vue de la réalisation des objectifs du Plan, les Etats renoncent, dans un domaine limité, à une fraction de leur souveraineté, le transfert de pouvoir qu'ils consentent ne peut aller qu'à une autorité publique, non à des organisations d'intérêts privés; si les Etats doivent s'interdire toutes mesures qui seraient de nature à entraver l'application des principes du Traité, il est naturel qu'on impose la même obligation aux entreprises.

On peut toutefois se demander si la réglementation concernant les ententes et les concentrations adoptée par

le Traité ne va pas trop loin. Il faut espérer que la Haute Autorité aura des vues suffisamment larges dans l'application des articles 65 et 66 du Traité pour permettre un plein rendement des entreprises européennes dont elle est responsable; la faculté d'autorisation inscrite à l'article 65, 2°, donnera la possibilité de tenir compte de tous les intérêts légitimes en cause.

En principe, les *ententes* sont interdites à l'intérieur du marché commun; mais l'article 65 n'est pas applicable à des marchés extérieurs. L'article 66, par contre, visant les *concentrations*, doit s'appliquer à l'intérieur du marché commun et aux liaisons réalisées du dehors entre entreprises du marché commun.

L'*interdiction des ententes* est formelle. Il convient de souligner que le Traité, en dehors de l'intitulé du Chapitre 6 du Titre III, n'emploie pas le mot « entente » comme tel dans les textes réglementaires. En effet, ni les économistes ni les juristes ne sont d'accord entre eux pour donner une définition claire et précise de l'entente. Aussi le texte de l'article 65 parle-t-il d'« accords », de « décisions » et de « pratiques » qui sont interdits, en précisant les caractères qui entraînent l'interdiction.

Cependant, l'article 65, 2°, permet à la Haute Autorité d'autoriser des *accords de spécialisation* ou d'achat ou de vente en commun qui, encore qu'ils puissent être interprétés comme une sorte de répartition des marchés ou des sources d'approvisionnement, contribuent à améliorer les conditions de la production et de la distribution, sans faire obstacle à l'application des règles du marché commun.

Les *concentrations* visées par l'article 66 sont tant les concentrations dites *horizontales* entre entreprises pratiquant des fabrications comparables que celles dites *verticales* entre entreprises pratiquant des fabrications différentes. Les concentrations ne sont pas interdites comme telles par le Traité, mais elles sont soumises à autorisation préalable.

L'article 65 concernant les ententes a un effet rétroactif, tandis que l'article 66 visant les concentrations n'agit que pour l'avenir.

## 6° Questions sociales.

Lorsque M. le Ministre des Affaires Etrangères de la République Française lança l'idée du Plan, il en souligna, outre la portée politique, le caractère hautement social. En effet, l'auteur du Plan prôna « l'égalisation dans le progrès des conditions de vie des travailleurs » comme un des objectifs à atteindre. C'est cette portée sociale du Plan qui lui assura un accueil relativement favorable dans le monde des salariés.

On doit constater que cette idée généreuse de *l'égalisation des salaires vers le haut* se trouve exprimée en des termes très mitigés dans les textes du Plan.

L'article 2 dispose que la Communauté doit contribuer « au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres »; d'après l'article 3, e, « les institutions de la Communauté doivent promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès ». L'exposé des motifs du Gouvernement constate que le principe de l'égalisation des salaires vers le haut a été retenu comme tendance générale à suivre, mais non pas comme objectif strict et précis du Plan. Cette conclusion est exacte; c'est uniquement *l'amélioration des conditions de vie et de travail* de la main-d'œuvre qui est inscrite comme objectif dans les textes.

Mais si, comme le relève l'exposé des motifs, les autres pays, qui ont négocié le Traité, ont refusé de prendre l'engagement d'élever leurs salaires au niveau de ceux de la Belgique et du Luxembourg, ils ont cependant été d'accord pour voir inscrire dans le Traité le principe que toute baisse de salaires est défendue qui entraînerait une baisse du niveau de vie de la main-d'œuvre et qui constituerait, à l'égard des autres entreprises, une mesure de concurrence illicite. Les exceptions à ce principe, prévues à l'article 68, 3, a, b, c et d, ne semblent pas être de nature à pouvoir porter préjudice aux salariés.

En ce qui concerne la *sécurité sociale*, les dispositions du Traité ne changent, en principe, rien aux situations établies. Les Etats membres restent maîtres de régler cette matière sur le plan interne. L'article 68, 5°, tend

uniquement à empêcher les Etats à accorder aux entreprises des subventions occultes, prohibées par le Traité, par le truchement de prescriptions valables en matière de sécurité sociale. Mais aucune mesure ne saurait être prise par les institutions de la Communauté qui aurait pour effet de rendre moins favorable la situation des salariés en matière de sécurité sociale.

Rappelons dans cet ordre d'idées que la convention multilatérale conclue dans le cadre du Traité de Bruxelles, les accords intérimaires prévus au Conseil de l'Europe, les conventions bilatérales assez nombreuses, approuvées, signées ou en voie de négociation, entre les pays adhérant au Plan favorisent l'égalité du traitement, l'assimilation des territoires et, en fin de compte, l'acheminement vers une égalisation des charges sociales dans les différents pays, contribuant ainsi d'une façon appréciable à la réalisation des objectifs du Traité.

L'article 69 règle les *mouvements de la main-d'œuvre* à l'intérieur de la Communauté sur la base d'une liberté aussi large que possible, écartant toute restriction fondée sur la nationalité.

Cette libre circulation des travailleurs n'est pas sans danger pour nous, aussi longtemps du moins que la disparité des salaires est assez prononcée. Le Luxembourg est un pays dont le plein emploi est avant tout tributaire de l'activité de son industrie sidérurgique qui, jusqu'à présent, a recruté ses effectifs en majeure partie parmi les ressortissants luxembourgeois et qui, pour les professions qualifiées, a formé elle-même ses cadres.

Lors de l'élaboration de la définition commune des spécialités, devant servir de base aux limitations permises dans le domaine de la libre circulation (art. 69, 2°), le Gouvernement devra chercher à obtenir des garanties pour empêcher que le Luxembourg soit submergé par la main-d'œuvre des autres pays.

#### **IV. — Aspects d'ordre national.**

##### **1° Incidences du Plan sur l'économie luxembourgeoise.**

Après avoir examiné les divers aspects du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, il convient de se demander si le Grand-Duché doit approuver le Traité et s'intégrer dans la Communauté.

Les buts politiques poursuivis par le Plan trouvent certainement l'approbation de la grande majorité des Luxembourgeois, sous le bénéfice, bien entendu, des réserves formulées ci-dessus, relatives aux droits des petits Etats.

Quant aux dispositions économiques et sociales du Traité, elles appellent, en de nombreux points, des réserves, et l'on comprend parfaitement l'attitude de la Chambre de Commerce qui, dans son avis du 20 novembre 1951, hésite à recommander l'approbation pure et simple du Traité. Cependant, une approbation sous réserve est juridiquement impossible; le législateur devra se décider à approuver le Traité tel qu'il est sorti des négociations ou à le rejeter.

Deux constatations semblent dominer le débat:

1° N'ayant pas de gisement houiller, le Luxembourg doit importer de l'étranger la totalité de ses combustibles; il importe en outre une quantité considérable de minerais et de ferraille, nécessaires aux besoins de la sidérurgie.

2° Sur le marché intérieur du Grand-Duché, la consommation de produits sidérurgiques est extrêmement faible; en 1950 par exemple, la consommation intérieure par rapport à la production totale d'acier n'atteint que 2,6 %. L'industrie luxembourgeoise a donc un besoin vital d'exportation.

Si donc la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se fait — et elle est en train de se faire par le vote des Parlements de la plupart des pays signataires du Traité — et que le Luxembourg, situé au centre des

pays du Plan, se trouve exclu de cette Communauté, il court le risque de se voir isolé de ses principales sources d'approvisionnement d'un côté et d'une grande partie de ses débouchés naturels de l'autre côté.

Le Conseil d'Etat estime donc que l'intérêt bien compris du pays demande l'approbation du Traité.

Cependant, il ne faut pas se cacher que l'application du Plan peut nous réserver bien des difficultés et que l'avenir reste lourd de risques. Mais il importe de souligner que la plupart des difficultés qui peuvent se présenter trouvent leur source dans notre situation économique particulière et que, avec ou sans le Traité, elles pourraient surgir un jour ou l'autre.

Examinons brièvement les principales questions que soulève, pour notre pays, l'application du Plan.

a) Conséquences de l'importance prépondérante de la sidérurgie dans notre économie.

L'industrie sidérurgique a une importance primordiale dans notre économie: d'une part, par le volume de la main-d'œuvre qu'elle emploie et la proportion dans laquelle elle utilise les autres moyens de production; d'autre part, par la place spéciale qu'elle occupe dans le développement économique du pays en tant qu'industrie-clé pour le commerce extérieur.

Voici quelques statistiques qui permettent de se faire une idée du rôle décisif que joue l'industrie de l'acier dans notre pays.

Source: Service d'Etudes et de Documentation.

Année 1949

Spécifications	Chiffres globaux pour l'ensemble du pays	Chiffres pour l'industrie sidérurgique
	Pourcentages des chiffres de la sidérurgie par rapport au total	
Valeur de la production industrielle, en millions de francs	11.205	8.043 <sup>(1)</sup> 71,78 %
Valeur des exportations industrielles, en millions de francs	8.748	7.852 <sup>(1)</sup> 89,75 %
Salaires bruts payés par l'industrie, en millions de francs	2.197	1.446 65,81 %
Nombre d'ouvriers occupés dans l'industrie	35.500	20.500 57,74 %

Il faut également tenir compte du fait que non seulement les chemins de fer, mais encore un grand nombre de commerçants et de petits industriels tirent en partie leurs revenus, soit directement, soit indirectement de l'industrie lourde. Aussi est-il permis d'affirmer que la forte productivité dans la sidérurgie est le facteur prépondérant et déterminant de la prospérité matérielle du pays.

Le rappel de ces réalités suffit pour montrer que c'est pour ainsi dire le sort entier de son économie que le Luxembourg met entre les mains de la Communauté. Pour les autres Etats signataires du Traité, les risques sont moins grands, alors que l'importance de leurs industries sidérurgiques et charbonnières est moins déterminante dans l'ensemble des économies respectives.

Mais il convient de rappeler que, dans le passé également, la prospérité de notre sidérurgie a toujours été largement tributaire de la conjoncture internationale. En somme, l'adhésion à la Communauté ne fait que mettre les risques sur un autre plan, en nous liant, toutefois, pour la durée d'un demi-siècle, à un système déterminé.

b) L'exploitation de nos gisements miniers.

Une question qui pourrait se poser pour notre pays, dans le cadre du Plan, est celle de l'exploitation des minerais de fer. On sait que la « minette » constitue une des principales richesses de notre sous-sol.

L'Etat a octroyé à des sociétés des concessions pour l'exploitation de ces minières; des conventions ont été

conclues entre l'Etat et les concessionnaires et approuvées par le législateur. Les plus importantes de ces conventions contiennent des clauses formelles, interdisant aux concessionnaires « d'employer ou céder la mine concédée pour en "faire le trafic", à moins d'autorisation spéciale du Gouvernement; le minerai provenant des concessions doit être consommé dans le pays ("Verhüttungsklausel") ». Par ces clauses, le législateur a voulu permettre au peuple luxembourgeois de tirer une partie de sa subsistance de la transformation des richesses naturelles de son sol.

Cette clause de consommation du minerai à l'intérieur du Grand-Duché n'est contraire ni à l'esprit ni aux dispositions formelles du Traité. Elle est parfaitement conforme aux objectifs de l'article 3, d, du Traité qui exige « une politique d'exploitation rationnelle des ressources évitant leur épuisement inconsidéré ».

Le principe du libre accès de tous les utilisateurs du marché commun aux sources de production ne s'oppose pas au maintien des clauses en question. D'un côté, les gisements miniers du Grand-Duché ne constituent qu'une partie infime des ressources en minerai de la Communauté; d'ailleurs, pour un tiers environ, les réserves minières du Grand-Duché ne tombent pas sous la clause de la consommation sur place, de sorte que rien n'entrave leur libre circulation. De l'autre côté, le principe majeur de l'exploitation la plus rationnelle qui est forcément celle de la consommation sur place, doit l'emporter, juridiquement et économiquement, sur toutes autres considérations.

La question de la validité des clauses de consommation à l'intérieur du Grand-Duché s'est déjà posée itérativement, dans le passé, sous le régime de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise. L'article 3 de la Convention du 25 juillet 1921 dispose que « pour l'approvisionnement en combustibles et autres matières premières, les deux pays doivent être placés sur le pied d'une parfaite égalité ». Malgré cette disposition, il a toujours été reconnu par tous les facteurs intéressés que les clauses de consommation à l'intérieur, inscrites dans les conventions octroyant les concessions minières, gardaient leur pleine et entière valeur. Cette pratique internationale, reconnue et appliquée durant plus d'un quart de siècle, nous permet de conclure que, sous le régime du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, le principe d'égal accès aux sources de production ne s'oppose lui non plus à la validité in futurum de ces clauses.

D'ailleurs, si l'on admettait, par exemple, que le maintien de ces clauses est incompatible avec les dispositions du Traité, il faudrait reconnaître à l'Etat luxembourgeois le droit de résilier les conventions de concessions minières, conformément aux dispositions expressément prévues dans ces conventions.

c) Les tarifs des chemins de fer.

L'article 4, b, du Traité prévoit un nivellement général des frais de transport à l'intérieur de la Communauté, afin de mettre les producteurs sur un pied d'égalité pour le calcul des prix.

Dans son avis, la Chambre de Commerce constate, non sans raison d'ailleurs, que, sur le seul point où elle aurait pu retirer un avantage réel et direct de l'application des principes du Plan, les intérêts de la sidérurgie ont été sacrifiés à ceux de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois. En effet, les tarifs intérieurs actuellement appliqués par la S.N.C.F.L. restent maintenus, au moins provisoirement. Ces tarifs qui frappent tant les combustibles métallurgiques à l'importation que les produits sidérurgiques à l'exportation, sont beaucoup plus élevés que ceux pratiqués par les réseaux avoisinants. Ce désavantage pour notre sidérurgie s'accroît par le fait que les tarifs de transit, dont profitent ses concurrents étrangers sur le réseau luxembourgeois, sont plus bas que le tarif intérieur; en supprimant ce tarif de transit préférentiel, nos chemins de fer risqueraient de voir détourner entièrement ces convois de leur réseau.

Le déficit de l'exploitation de la S.N.C.F.L. impose à l'Etat luxembourgeois des charges financières dont l'importance résulte des chiffres relevés dans les budgets des années d'après-guerre. Pour ne pas aggraver cette situation qu'on serait tenté de qualifier de désastreuse, le Gouvernement luxembourgeois a pu obtenir l'insertion dans le Traité de clauses spéciales concernant le régime de nos chemins de fer au sein de la Communauté. Ceci implique naturellement, pour l'industrie sidérurgique luxembourgeoise, des charges qui la placent dans une situation défavorable par rapport à ses concurrents.

Le seul moyen pour sortir de ce dilemme angoissant reste l'assainissement de l'exploitation de nos chemins de fer, solution difficile, il est vrai, mais inéluctable à la longue. Il serait, en effet, dangereux pour l'avenir de notre industrie sidérurgique, si l'on voyait dans les dispositions dérogatoires en faveur des chemins de fer luxembourgeois non pas un simple répit, mais une assurance définitive.

d) Incidence d'ordre financier.

Le Traité met de larges entraves à la liberté des investissements. En principe, l'évolution future de notre politique d'équipement industriel dépendra donc, en majeure partie, des décisions de la Haute Autorité. Il faut toutefois espérer que, grâce à l'autofinancement, la sidérurgie luxembourgeoise pourra garder son indépendance et sa liberté d'action dans la politique d'investissement.

Le principal avantage résultant, pour notre pays, de l'application du Plan est l'élargissement du marché. Mais si ce bénéfice réel ne doit pas rester purement théorique, il faut un mécanisme de paiement approprié, rendant possible une libre circulation du charbon et de l'acier au sein de la Communauté. Le Gouvernement devra attacher une importance toute particulière à la solution de ce problème.

e) Le niveau de nos salaires.

Les salaires payés dans la sidérurgie luxembourgeoise sont plus élevés que ceux en vigueur dans les autres pays de la Communauté. Il est extrêmement difficile de se faire une idée exacte sur le montant effectif des salaires dans les différents Etats membres; des statistiques précises font défaut, à dessein peut-être. Encore faut-il distinguer entre le salaire nominal et le salaire réel. D'aucuns estiment que les salaires payés dans la sidérurgie luxembourgeoise sont plus élevés, comparés à ceux payés dans des entreprises semblables: de 20 % par rapport à la Belgique; de 40 % par rapport aux Pays-Bas; de 60 % par rapport à la France.

D'après d'autres sources, les salaires horaires moyens payés dans l'industrie sidérurgique au moment de la négociation du Traité auraient été: de 105,— francs français en France; de 24,52 francs belges en Belgique et de 27,04 francs belges au Grand-Duché.

Certaines statistiques ont cru pouvoir relever, pour la période allant du 1<sup>er</sup> trimestre 1950 au 1<sup>er</sup> trimestre 1952, les hausses de salaires suivantes dans l'industrie sidérurgique: Belgique 24,59 %; France 36-60 %; Allemagne 12 %; Pays-Bas 10,25 %; Luxembourg 28,35 %.

Tous ces chiffres doivent être accueillis avec de très nettes réserves, mais ils peuvent donner une image assez frappante de la situation existante.

On peut donc se demander, si, dans la Communauté, notre sidérurgie pourra maintenir les salaires à leur niveau actuel. Les salariés luxembourgeois pourraient craindre que l'application du Plan n'entraîne finalement pour eux un abaissement des salaires par une égalisation vers le bas.

Toutefois, dans son avis du 16 novembre 1951, la Chambre de Travail s'est prononcée en faveur du Traité. Elle ne se cache pas le danger d'un nivellement des salaires vers le bas; mais elle fait confiance au Gouvernement et aux milieux responsables pour maintenir au salariat luxembourgeois ses avantages sociaux et son standing de vie.

On peut, jusqu'à un certain degré, partager les vues plutôt optimistes de la Chambre de Travail. Les mesures préconisées par cette Chambre: rationalisation adéquate, création de nouvelles branches industrielles, perfectionnement de la formation professionnelle, peuvent certainement contribuer à maintenir la capacité concurrentielle de notre sidérurgie. D'un autre côté, la haute valeur de la main-d'œuvre luxembourgeoise et sa productivité incontestable, la capacité dont nos chefs d'entreprise ont fait preuve dans le passé, l'excellent état de modernisation de notre équipement sidérurgique sont autant de facteurs qui permettent d'espérer que

le niveau de nos salaires pourra être maintenu sans mettre en danger la viabilité de notre sidérurgie.

En toute hypothèse, il faudra éviter par tous les moyens possibles un abaissement du niveau des salaires réels dans notre pays. On ne doit pas perdre de vue que c'est surtout grâce à notre politique des salaires et à notre politique sociale en général que nous avons pu éviter, depuis une trentaine d'années, tous les troubles dans notre vie économique et sociale. Le Gouvernement et tous les facteurs intéressés devront veiller au maintien de cette paix sociale qui est certainement une des conditions essentielles dont dépend notre essor économique.

Il est d'ailleurs permis d'espérer que, par la sage application des principes du Plan et à la suite d'une évolution naturelle des conceptions économiques et sociales, les salaires des autres pays membres de la Communauté s'aligneront peu à peu vers le haut.

Les auteurs du Traité voient dans la réalisation du Plan un moyen efficace pour arriver à une unification de l'Europe. Or, à quoi servirait-il de vouloir construire une Europe nouvelle, si, dans la Fédération ou Confédération future, les conditions de vie ne devaient pas être meilleures, si les valeurs humaines dans le travail ne devaient pas être mieux garanties que dans le passé ?

## **2° Garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise.**

Il est certain que des avantages manifestes résulteront pour notre sidérurgie de son intégration dans la Communauté du Charbon et de l'Acier. Le marché intérieur, réduit jusqu'ici au territoire de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, sera considérablement élargi. Les matières premières qui nous sont indispensables, se trouvent à l'intérieur de ce marché commun et notre approvisionnement en temps de pénurie est garanti dans la même mesure que celui des industries concurrentes.

Mais il n'en est pas moins vrai — tout l'exposé qui précède le prouve — que l'application du Traité implique des dangers et des risques pour notre sidérurgie et notre économie entière. Ce n'est pourtant pas un « saut dans l'inconnu » que nous faisons en adhérant à la Communauté; nous savons d'ores et déjà que nous avons des garanties sérieuses qui sont inscrites dans le Traité et qui sont de nature à donner un certain apaisement à ceux qui s'inquiètent de l'avenir de notre économie.

Il y a des *garanties générales*, résultant notamment des compétences attribuées aux institutions respectives, des objectifs limités du Traité et des règles de procédure prévues pour son application.

La présence d'un membre luxembourgeois au sein de la Haute Autorité est de nature à nous donner la garantie que cette haute Corporation sera au moins suffisamment éclairée sur la situation luxembourgeoise et ses problèmes particuliers.

Au Conseil des Ministres et à l'Assemblée Commune, les délégués luxembourgeois ont un mandat direct de représenter leur pays et de défendre ses intérêts. Eu égard à l'importance du Comité Consultatif, le Gouvernement devra faire son possible pour assurer une représentation luxembourgeoise suffisante dans ce Comité.

En dehors des garanties générales qui sont les mêmes pour tous les Etats membres de la Communauté, il y a quelques dispositions spéciales concernant uniquement notre pays et qui se trouvent inscrites dans la Convention relative aux dispositions transitoires.

L'application pure et simple aux chemins de fer luxembourgeois des dispositions du Traité concernant les *transports* aurait été d'un effet désastreux pour la S. N. C. F. L. Comme l'exposé des motifs du Gouvernement le souligne, les négociateurs luxembourgeois, ne pouvant empêcher l'inscription des principes de l'article 70 dans le Traité, ont pourtant pu obtenir une clause de dérogation en faveur de notre pays. Celle-ci se trouve inscrite dans le paragraphe 10 in fine de la Convention. On a eu recours à l'expédient classique en cas de difficultés paraissant insurmontables: une Commission d'experts devra chercher une solution au problème des chemins de fer luxembourgeois.

Si une formule qui sera proposée par les experts, trouve l'agrément des six Gouvernements en cause, le Gouvernement luxembourgeois est en droit de jouir d'une situation dérogatoire aux principes de l'article 70 du Traité, même après l'expiration de la période transitoire. Tant que l'accord unanime des six Gouvernements, donc aussi du Gouvernement luxembourgeois, ne se fait pas sur les mesures à appliquer à la S. N. C. F. L., le Luxembourg n'est pas obligé d'appliquer les dispositions du Plan relatives aux tarifs ferroviaires.

Ces dispositions en faveur de notre pays tiennent compte du point de vue gouvernemental dans l'immédiat et garantissent, en toute hypothèse, le maintien du régime actuel des tarifs même dans le futur.

Parmi les *mesures de sauvegarde* prévues par la Convention, il importe de relever celles prévues au paragraphe 31 en faveur de l'*acier luxembourgeois*.

L'exposé des motifs explique de façon circonstanciée les mesures de péréquation prévues au paragraphe 26 en faveur des charbonnages belges et leur incidence sur la sidérurgie luxembourgeoise.

Durant la période de transition, les charbonnages belges jouissent de mesures de péréquation qui sont de nature à abaisser le prix de revient du charbon belge, actuellement de beaucoup supérieur à celui du charbon allemand.

A la suite de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise en vigueur depuis plus d'un quart de siècle, un certain équilibre s'est établi entre les sidérurgies belge et luxembourgeoise dans les conditions de production et d'écoulement de l'acier. Si par exemple les salaires payés dans le Grand-Duché étaient supérieurs aux salaires belges, le prix de revient du coke allemand consommé par la sidérurgie luxembourgeoise était inférieur à celui du coke belge. D'une façon générale, les conditions de concurrence, grâce à l'influence de facteurs favorables et défavorables qui se compensaient réciproquement, étaient devenues sensiblement égales.

Si donc, à l'avenir, à la suite de mesures de péréquation, le prix du coke belge est sensiblement diminué, la sidérurgie luxembourgeoise peut s'en ressentir gravement et l'équilibre antérieur sera rompu.

Comme le relève l'exposé des motifs, les mesures de sauvegarde du paragraphe 31 ont été inscrites dans la Convention relative aux dispositions transitoires, à la suite de l'insistance toute particulière du Gouvernement luxembourgeois et de ses négociateurs.

Par des mesures qui ne sont pas autrement spécifiées dans le texte, la Haute Autorité devra tenir compte de l'importance toute particulière de la sidérurgie dans l'économie générale de notre pays et de la nécessité d'éviter des perturbations graves dans les conditions spéciales d'écoulement de la production de notre sidérurgie. A défaut d'autres mesures, des subventions spéciales pourront être accordées par la Haute Autorité à la sidérurgie luxembourgeoise.

Ainsi donc, la viabilité de notre sidérurgie semble être garantie durant la période transitoire. Il reste évidemment à savoir, si le délai prévu de cinq ans est suffisamment long pour permettre à l'économie luxembourgeoise de se mettre en mesure d'affronter librement la concurrence sur le marché commun.

En toute hypothèse, étant donné la corrélation entre les mesures de protection en faveur du charbon belge et la clause de sauvegarde prévue pour l'acier luxembourgeois, il est évident que les dispositions du paragraphe 31 de la Convention continueront à être appliquées à l'acier luxembourgeois aussi longtemps que le charbon belge bénéficiera d'un régime spécial.

## V. — Le projet de loi d'approbation du Traité.

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat prévoit l'approbation pure et simple du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et des Conventions annexes.

Une approbation sous réserve n'étant pas possible, comme il a été déjà souligné plus haut, le Conseil d'Etat donne, en principe, son attache au projet de loi.

Cependant, il ressort des considérations qui précèdent qu'en de nombreux points le Conseil d'Etat aurait préféré voir adopter des solutions différentes de celles fixées dans le Traité.

Le Traité est conclu pour une durée de cinquante ans, mais les articles 95 et 96 prévoient des possibilités d'amendement. De plus, il semble que de nouvelles négociations en vue d'une modification du Traité devraient être ouvertes, si, au cours de la durée du Traité, les conditions d'applicabilité territoriale du Plan venaient à changer. Cette hypothèse pourrait se présenter, si des changements intervenaient dans la structure politique d'un Etat membre ou dans les relations entre un Etat membre et les territoires européens dont il assume les relations extérieures.

Le Gouvernement devra donc veiller à ce que les difficultés prévisibles dès maintenant et celles qui pourraient se révéler dans le futur, à la suite de l'application du Traité, trouvent une solution satisfaisante au moment opportun. Pour le surplus, le Gouvernement devra faire tout son possible pour que le Traité trouve une application dans l'esprit des observations présentées par le Conseil d'Etat.

Dans le texte du projet de loi, le Conseil d'Etat demande formellement la suppression de l'article 2, ayant déjà signalé dans des avis antérieurs le caractère inconstitutionnel des procédés prévus dans les dispositions de cet article (voir: Avis du Conseil d'Etat du 17 septembre 1948 concernant le projet d'arrêté grand-ducal portant approbation de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale relative à l'adoption d'un titre de voyage pour les Réfugiés ainsi que l'Accord concernant la délivrance d'un titre de voyage à des Réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental pour les Réfugiés, signés à Londres en date du 15 octobre 1946; Avis du 14 mars 1952 concernant le projet de loi portant approbation de l'Accord du 10 mars 1951 et de l'échange des notes du même jour entre le Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis d'Amérique concernant l'établissement d'un cimetière permanent de la deuxième guerre mondiale à Luxembourg).

Un texte de loi spécial visant l'exécution de la loi et, en conséquence, des Traités et Conventions approuvés par elle est superflu au regard des termes de l'article 36 de la Constitution.

Cependant, le Conseil d'Etat tient à attirer tout particulièrement l'attention sur les points suivants:

1° La publication des décisions et recommandations de la Haute Autorité, prévue à l'article 15 du Traité, devra se faire uniformément par voie de règlement d'administra-publique.

2° En ce qui concerne la mise en exécution des décisions de la Haute Autorité et des Arrêts de la Cour de Justice, en conformité des articles 44 et 92 du Traité, le Conseil d'Etat estime que la procédure d'exéquatour devra faire l'objet d'une réglementation spéciale à élaborer par le Gouvernement en temps utile.

3° Il en sera de même de la procédure de désignation des membres de l'Assemblée Commune que l'article 21 du Traité abandonne à chacune des Hautes Parties Contractantes de fixer.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 avril 1952.

Le Président, Félix Welter.

Le Secrétaire, Emile Brisbois.

(1) Ces chiffres comprennent la valeur des produits laminés finis, des demi-produits, des scories Thomas et relie des produits de fonderie et des constructions métalliques et mécaniques .