

Avis du Conseil d'État luxembourgeois sur le Traité instituant la Communauté européenne de défense (31 juillet 1953)

Légende: Le 31 juillet 1953, le Conseil d'État luxembourgeois donne son avis sur le projet de loi portant approbation du Traité instituant la Communauté européenne de défense (CED).

Source: Chambre des députés. Session ordinaire de 1952-1953, n° 454. Luxembourg. "Projet de loi portant approbation du Traité instituant la Communauté européenne de défense et des actes connexes, signés à Paris, le 27 mai 1952", p. 1-8.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_du_conseil_d_etat_luxembourgeois_sur_le_traite_instituant_la_communaute_europeenne_de_defense_31_juillet_1953-fr-86b379a2-6cff-4900-bdaf-d1159fed1523.html



Date de dernière mise à jour: 14/12/2022

Projet de loi portant approbation du Traité instituant la Communauté Européenne de Défense et des actes connexes, signés à Paris, le 27 mai 1952

Avis du Conseil d'État.

Groupant les six pays qui ont créé la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), le Traité portant institution de la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.) doit marquer la seconde étape vers l'intégration de l'Europe.

Le projet relie le passé à l'avenir.

Il se retourne vers le passé pour reprendre du Plan Schuman le système d'organisation fonctionnelle, avec sa division tripartite des organes législatif (Assemblée parlementaire), exécutif (Commissariat doublé du Conseil consultatif des Ministres) et judiciaire (Cour de Justice). Il prépare l'avenir, en confiant à l'Assemblée parlementaire la charge d'élaborer un projet de traité constitutif d'une communauté politique européenne.

Aux circonstances qui l'ont inspiré, le projet emprunte un degré d'urgence sur lequel ses promoteurs insistent à juste titre.

Contraints par la menace de nouveaux conflits armés autant que par le souci de prévenir la renaissance d'un militarisme orienté vers la conquête et la dictature, les formateurs de l'Europe nouvelle croient devoir passer outre aux longues réflexions et aux obstacles d'ordre interne, propres aux Etats adhérents, qui se dressent devant la réalisation de leurs projets. Ils n'ont pu dès lors attendre, pour fonder la Communauté de Défense, que l'exécution du Plan Schuman leur fournisse des leçons et des directives permettant d'apprécier à leur juste valeur les dispositions nouvelles qui doivent engager les nations, parties au Traité. L'intégration militaire requiert célérité ; elle ne peut souffrir l'octroi des délais de prudence qu'il est d'usage de réserver aux pays qui lient leur sort d'une façon aussi décisive.

Il est un slogan de dire que pour faire l'Europe, il faut la faire vite. Il n'est que trop certain que l'adhésion des esprits aux nouvelles conceptions de la vie entre Etats ne puisse s'obtenir du jour au lendemain. Le décalage entre l'opinion publique et les idées qui sont à l'origine des traités d'intégration européenne est d'autant plus grand que ces idées opèrent une véritable révolution dans l'organisation constitutionnelle de l'Etat.

Le souvenir d'un passé trop récent, les expériences décevantes auxquelles ont donné lieu la formation et la rupture de maintes conventions internationales, l'irréductibilité persistante des fins poursuivies par les partis politiques, ne sont pas de nature à faire accepter sans appréhension des liens qui impliquent des sacrifices mettant en cause l'indépendance du pays. Rarement des responsabilités aussi lourdes incombent à nos gouvernants, car il s'agira non seulement de diriger définitivement la politique du pays dans une nouvelle voie, mais encore de la livrer à des organismes étrangers à l'Etat et d'empiéter sur le domaine propre des organes constitutionnels.

Il est vrai que le Gouvernement a dû rechercher, pendant la dernière guerre et surtout depuis l'abandon de la neutralité, des garanties autres que celles qui étaient fondées sur des promesses de non-agression. Les différents pactes collectifs qui ont été conclus en vue d'assurer l'intégrité nationale marquent l'évolution vers une politique commune de plus en plus serrée que les peuples de l'ancien continent ont acceptée dans leur intérêt bien compris. Néanmoins, ces pactes ne s'étaient jamais départis des règles constitutionnelles qui exigent qu'à l'intérieur du territoire national, les organes de l'Etat agissent et obligent en exclusivité, chacun dans la sphère de ses attributions. Les pouvoirs de décision et de coercition constituent en effet un monopole, expression de la souveraineté nationale.

Or, les projets de communauté européenne, économiques, militaires et politiques, ont pour objet d'enlever ces pouvoirs essentiels aux organes nationaux, en confiant à des organes supranationaux le droit de légiférer, de réglementer, de rendre des sentences judiciaires applicables à l'Etat et aux particuliers, d'arrêter des budgets, de nommer des fonctionnaires, de lever des troupes, de créer des impôts. Il est indéniable que cette

internationalisation des fonctions étatiques entraînera un abandon partiel de la souveraineté.

Dépassant par ailleurs l'objet du Plan Schuman qui se borne à réglementer l'échange de certains biens, le Traité de la Communauté Européenne de Défense doit marquer plus fortement l'emprise des organes supra nationaux sur la souveraineté nationale, en soustrayant à son empire le pouvoir de disposer de la personne humaine et de décider des moyens qui serviront à sauvegarder la sécurité collective des Etats membres. Il existe dès lors entre les deux plans - économique et militaire - non seulement une différence de degré, mais encore une différence de nature qui met en cause des pouvoirs considérés jusqu'à présent comme des droits inaliénables et intimement attachés à l'indépendance nationale.

Ce sont ces données qui ont suscité la question fort préoccupante de la constitutionnalité du Traité de la Communauté Européenne de Défense. Sont-elles conciliables avec les textes de la Constitution qui font du Grand-duché un pays souverain et indépendant et qui réservent aux organes nationaux le pouvoir suprême de légiférer, de réglementer et de rendre la justice? L'interprétation la plus large de ces textes, compte tenu de faits dont la connaissance échappait nécessairement aux Constituants, est-elle de nature à concilier l'imprévisible avec l'esprit de la Loi fondamentale? Est-il permis d'invoquer, sur la base de certains précédents, une coutume constitutionnelle qui contiendrait en germe un élément extra constitutionnel, liant l'interprète au même titre que le texte écrit et formel? Peut-on dire notamment que la Constitution a réglé l'objet d'un quatrième pouvoir, souverain en ce qui concerne la matière internationale?

L'exposé des motifs répond par l'affirmative.

Le Conseil d'Etat est dès lors amené à se prononcer en premier lieu sur la constitutionnalité du projet. Dans l'avis qu'il émettra, il examinera la valeur des arguments qui, selon l'exposé des motifs, seraient susceptibles de mettre le Traité en concordance avec les textes de la Constitution.

Le Conseil croit inutile d'analyser les dispositions du Traité et de ses protocoles connexes. Il renvoie à ce sujet à l'exposé des motifs et aux diverses publications qui ont traité la matière. Il se bornera, après avoir examiné la question constitutionnelle, à se prononcer sur l'opportunité d'une approbation du Traité.

I.

La question de la constitutionnalité des Conventions d'intégration européenne avait été soulevée à l'occasion du Traité portant institution de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Dans son avis du 9 avril 1952 concernant la loi approbative de ce Traité, le Conseil d'Etat avait notamment relevé que «l'organisation interétatique que constitue le Traité ne tombe certainement pas sous les prévisions de notre Loi fondamentale» que «les rapports possibles entre le droit international et le droit interne ne sont pas envisagés par la Constitution », que « 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.»

Après avoir, en ces termes, marqué la position de principe, le Conseil d'Etat avait cru néanmoins trouver dans une pratique séculaire le fondement d'une coutume constitutionnelle qui semblait pouvoir justifier l'approbation du Traité Schuman — «praeter legem».

Peut-on aller plus loin dans cette voie?

Le Conseil d'Etat hésite actuellement à user d'un argument qu'en présence de l'objet propre du Traité et de son importance capitale, il juge insuffisant et manquant de la certitude nécessaire pour rallier les opinions.

La coutume constitutionnelle est, bien entendu, une source de droit, mais elle est imprécise et aux contours fuyants. Quelle que soit son envergure, elle paraît comporter deux limites: elle ne peut être retenue que dans

la mesure où la matière spéciale du nouveau traité a fait l'objet d'une réglementation spéciale antérieure; elle ne peut être contraire aux dispositions formelles de la Constitution, dût-elle se fonder sur une répétition de faits remontant dans un lointain passé.

Cette double proposition se confond en somme en une seule conclusion:

Une coutume ne peut être invoquée comme cause justificative de la constitutionnalité d'un traité, si les traités antérieurs ont été conclus en violation de la Constitution, quels que soient le nombre de ces traités, leur ancienneté, leur répétition et leur objet. En définitive, on ne crée pas du droit coutumier à l'encontre de la Constitution.

Les doutes qui ont été émis à l'occasion de la loi approbative de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se trouvent dès lors singulièrement renforcés en l'occurrence.

2

Les données de la question sont suffisamment connues.

Le Traité aura pour effet d'opérer un transfert de pouvoirs au profit d'instances supranationales, habiles à prendre des décisions et à contraindre à leur exécution, sans réserve et en pleine souveraineté. Or, les pouvoirs constitutionnels sont d'attribution. Ils obligent ceux qui les détiennent à agir personnellement, sans être en mesure de s'en décharger sur des organes tiers, soit nationaux, soit internationaux.

La Constitution régit d'une façon stricte l'exercice de la puissance souveraine, selon le principe de la répartition tripartite des fonctions entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

En ce qui concerne notamment les traités internationaux, l'art. 37 Const. dispose que le Grand-Duc fait les traités qui n'auront d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre.

Il s'ensuit que l'exécutif a le pouvoir exclusif de prendre l'initiative des traités, de les conclure, de les signer et de les ratifier. Peut-on dire que cette fonction se situe en dehors du pouvoir exécutif pour être, suivant l'exposé des motifs, l'égal d'un quatrième pouvoir, aux caractères distinctifs?

Il semble au Conseil d'Etat que le fait de qualifier de «pouvoir international» la prérogative du Grand-Duc de faire des traités n'apporte aucune solution au problème qu'il s'agit de résoudre. Car, selon la thèse gouvernementale, ce pouvoir dérogerait à l'organisation des fonctions constitutionnelles en ce sens qu'il pourrait, du moment qu'il agit sur le plan international, enlever à l'organe législatif le pouvoir de faire des lois, à l'organe judiciaire celui de juger les conflits et à l'organe exécutif celui d'exercer ses autres prérogatives. En réalité, la séparation des pouvoirs ne serait qu'un leurre, s'il était permis à un pouvoir de disposer des pouvoirs concurrents.

Le pouvoir de faire les traités trouve donc ses limites dans l'organisation et la répartition des fonctions entre les divers organes de l'Etat. Tous les pouvoirs étant subordonnés à la norme constitutionnelle, il ne leur appartient pas de subdéléguer leurs fonctions ni d'en subir l'amputation ni de consentir à leur diminution.

Ces considérations ont trouvé leur expression dans la distinction fondamentale entre les traités qui instituent des communautés dites *supra-étatiques* et ceux qui créent des communautés dites *supranationales*.

Ces traités se différencient en effet les uns des autres, selon qu'ils effectuent ou non un transfert de pouvoirs nationaux au profit d'un organe international.

Dans les «communautés supra-étatiques», chaque Etat membre de la communauté conserve le monopole de décision et d'exécution envers ses sujets, sur son territoire. Au contraire, dans les «communautés supra nationales», ce monopole est l'apanage d'une autorité tierce, superposée aux organes constitutionnels qui décide, dispose et exécute, sans l'entremise des pouvoirs nationaux et des procédures nationales.

Le Traité de la Communauté Européenne de Défense est du deuxième type, alors qu'il opère le transfert des pouvoirs de décision et de contrainte à des organes supra nationaux dont les pouvoirs s'exercent d'une façon directe, sans l'entremise des organes nationaux et sans égard aux procédures nationales.

Il faut dès lors se demander, si et dans quelle mesure les dispositions du Traité portant institution de la Communauté Européenne de Défense enlèvent à des organes nationaux des pouvoirs qui leur sont réservés par la Constitution, pour examiner ensuite, si ces dispositions, supposées contraires aux textes de la Constitution, sont néanmoins conciliables avec celle-ci et avec l'interprétation qu'elle autorise.

Or, il est indéniable que de nombreuses dispositions du Traité contredisent des textes constitutionnels. Elles affectent en particulier les attributions suivantes du législatif, de l'exécutif et du judiciaire.

1° Pouvoir législatif

L'organe législatif est dessaisi, en ce qui concerne l'armée, du droit de voter le budget annuel et de celui d'établir des impôts ou des charges (art. 99, 100, 101, 102 Const.).

Il est privé du droit de déterminer les cas et les formes des poursuites et le montant des peines (art. 14 Const.).

Il n'a plus le droit de créer des juridictions, de régler leurs attributions et de déterminer leur compétence (art. 84, 85, 86, 94 Const.).

Il devient incompétent pour régler tout ce qui concerne la force armée (art. 96 Const.).

2° Pouvoir exécutif

Le Grand-Duc n'exerce plus seul le pouvoir exécutif (art. 33 Const.). Sauf exception, il ne nomme plus aux emplois militaires (art. 35 Const.). Il ne fait plus, dans les limites du Traité, les règlements et arrêtés d'exécution obligatoires sur le territoire national (art. 36 Const.).

Il ne commande plus la force armée (art. 37 Const.).

Il sera par surcroît limité dans le pouvoir de faire les traités (art. 37 Const.).

3° Pouvoir judiciaire

La justice n'est plus rendue exclusivement au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. - Les arrêts et jugements ne sont plus exécutés exclusivement au nom du Grand-Duc (art. 49 Const.).

Par ailleurs, les juridictions sont diminuées dans leur compétence (art. 84, 85, 95, 96 Const.).

Ce bref aperçu situe le problème.

Le Traité a nettement pour objet d'organiser des pouvoirs et des procédures qui se meuvent en marge de la Constitution. Une portion importante des fonctions essentielles de l'Etat passe à des organes supra-nationaux appelés à légiférer, à décider et à juger souverainement. Dès lors, il est incontestable que, dans les dispositions qui précèdent, les textes du Traité et de la Constitution se trouvent en opposition. Or, il est de principe – rappelons-le - que les pouvoirs sont d'attribution et qu'ils ne sont pas susceptibles de délégation, ni vers le haut, ni vers le bas: Vers le haut, aucun organe ne peut, en l'absence d'un texte formel l'y habilitant, se dessaisir de ses fonctions au profit d'un organe international; vers le bas, aucun organe de l'Etat ne peut confier à un autre organe, parallèle ou subordonné, les fonctions qui lui sont attribuées en propre par la Constitution ou les lois.

3.

L'exposé des motifs conclut néanmoins à la constitutionnalité du Traité, pour des raisons qu'il convient d'exposer et d'apprécier en détail.

Le Gouvernement soutient que la Constitution aurait prévu la source de l'obligation internationale, en admettant le traité international comme source de droit, à côté de la loi et du règlement. Il en résulterait que la Constitution aurait reconnu implicitement les possibilités et les particularités du droit qui doit découler de cette source. Ayant institué cette source d'un droit spécial, la Loi fondamentale aurait voulu les obligations et les limitations de souveraineté qui peuvent en résulter.

Ces conséquences trouvant leur fondement dans la Constitution même, le problème posé par le projet se réduirait à harmoniser l'art. 37 Const. («le Grand-Duc fait les traités...») avec les principes de l'art. 1er (souveraineté), de l'art. 46 (pouvoir législatif), de l'art. 33 (pouvoir exécutif) et de l'art. 49 (pouvoir judiciaire).

Sur la base de ces prémisses, l'exposé des motifs développe les quatre propositions suivantes:

- a) le Traité sauvegarderait la souveraineté nationale;
- b) les décisions de la Communauté, résultant d'une source de droit étrangère à la loi, ne s'opposeraient pas aux attributions du pouvoir législatif;
- c) le pouvoir exécutif, étant subordonné à des normes juridiques, par hypothèse valables, ne se trouverait pas limité dans ses prérogatives;
- d) l'application du droit international par une Cour internationale de Justice ne dérogerait pas aux compétences constitutionnelles des juridictions nationales; mais ne confirmerait que l'existence d'un droit commun, régissant les litiges d'un caractère international, superposé au droit national.

Il semble au Conseil d'Etat que ces quatre propositions ne résistent pas à un examen sérieux.

ad a) Il est incontesté et incontestable qu'en abandonnant une partie de sa souveraineté au profit d'un organisme supranational ou plus généralement, en adhérant à un Traité avec d'autres Etats faisant une égale concession de prérogatives, le pays tente de créer un ensemble de garanties devant mieux assurer sa souveraineté et son indépendance nationales. L'exposé des motifs en conclut que le Traité ne serait pas contraire à la notion de souveraineté.

Il saute aux yeux que l'argument manque de caractère juridique.

L'art. 1er de la Constitution affirme la souveraineté du pays comme un principe absolu. Cette souveraineté ne peut souffrir aucune entrave - qui en constituerait d'ailleurs la négation - quelle que soit la rigueur convaincante des mobiles qui dictent une exception au principe et des fins que celle-ci tend à réaliser.

L'exposé des motifs admet d'ailleurs que l'adhésion au Traité entraîne un abandon de souveraineté. Bien que cet abandon soit conditionné par un abandon parallèle et réciproque des Etats cohérents à leur propre souveraineté, il n'en reste pas moins que l'opération s'analyse pour le Luxembourg en une véritable renonciation au droit de décider souverainement dans les matières faisant l'objet du Traité.

L'argument ne prouve rien, en définitive.

Car, dans l'intention des gouvernants de tous les pays et de toutes les époques, les traités – supra-étatiques ou supranationaux - ont eu pour motif déterminant de faire des concessions en vue de s'assurer des droits et des avantages. Le présent Traité va plus loin dans la voie des amputations, en restreignant plus sensiblement l'existence et l'exercice de la souveraineté nationale. Or, la renonciation à une parcelle de la souveraineté ne

perd pas son caractère juridique par les effets qu'elle doit produire. La souveraineté est diminuée, bien que mieux garantie. En conséquence, loin d'appuyer la thèse gouvernementale, l'argument lui enlève toute base.

Pour justifier la possibilité d'une restriction de la souveraineté, il faudrait soit que la Constitution permette que par les traités cette souveraineté puisse être diminuée, soit qu'à l'instar du précédent inscrit dans la Constitution de 1856, l'Etat soit, par une disposition formelle, reconnu faire partie d'une Confédération d'Etats dont l'organe central aurait, dans ce cas, des pouvoirs superposés aux Etats membres.

Or, en se bornant, à bon escient, à faire du Grand-duché un Etat souverain et indépendant, la Constitution s'est écartée du principe fédéral et des pouvoirs supranationaux qu'il comporte.

ad b). L'exposé des motifs affirme que le traité constituerait au même titre que la loi et même à l'opposé de celle-ci, une source autonome de droit. Il en trouve la justification dans la circonstance que les juridictions, judiciaires et administratives, ont reconnu la prééminence du droit international sur le droit interne, la loi interne fût-elle ou non postérieure au traité.

L'argument, quelle qu'en soit la valeur dans la matière propre à laquelle il s'applique, est étranger au problème en discussion. Il ne s'agit pas en effet d'établir la force obligatoire de normes juridiques suivant leur degré hiérarchique, mais les conditions dans lesquelles un traité créant le droit international a pu naître régulièrement. Car pour être une source de droit obligatoire, il faut que le traité qui fait naître cette source, soit constitué valablement, selon les règles constitutionnelles qui autorisent sa création et son fonctionnement.

Or, en l'occurrence, il s'agit précisément de déterminer, si le droit international qui doit primer le droit national, sera créé dans des conditions qui lui permettent d'avoir cet effet.

En somme, l'argument ne résout rien; il est en marge de la question.

ad c). Les prérogatives du Grand-Duc, y compris le pouvoir de commander l'armée, s'évanouiraient devant les normes du Traité, car - dit l'exposé des motifs - l'exercice du pouvoir exécutif est essentiellement subordonné aux normes juridiques. Toutefois, l'auteur du projet doit concéder que cet effet ne se produit que «s'il est démontré que les normes du Traité existent à bon droit et qu'elles sont valables, eu égard à notre Loi fondamentale».

L'exposé des motifs résout donc la question par la question, car il s'agit précisément de savoir, si les normes du Traité sont valables au regard des dispositions constitutionnelles.

Est-il vraiment nécessaire de relever cette vérité applicable à tous les pouvoirs de l'Etat, que non seulement l'organe exécutif, mais encore tous les organes sont soumis, dans un Etat légal, aux normes juridiques, nationales et internationales?

ad d). L'application des normes de droit international par des juridictions internationales ne constituerait pas - continue l'exposé des motifs - une dérogation à la compétence des juridictions nationales qui ne jugeraient les conflits internationaux que d'une façon incidente et qui ne seraient pas exclusivement compétentes en la matière.

L'art. 49 de la Constitution énonce, d'une part, que la justice est rendue au nom du Grand-Duc, par les cours et tribunaux, et d'autre part, que les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Le pouvoir juridictionnel présente dès lors un double aspect: Il est appelé à rendre la justice et il contraint à son exécution.

Au regard de cette distinction, un traité qui institue une juridiction internationale peut contredire la Constitution, selon qu'il enlève aux organes nationaux soit le pouvoir de rendre des sentences judiciaires, soit le pouvoir d'en imposer l'exécution, soit cumulativement ces deux pouvoirs.

En ce qui concerne la distribution de la justice, les juridictions nationales exercent leur compétence, suivant les règles prévues par la Constitution, en matière civile, politique, fiscale, pénale et administrative (art. 84, 85, 95, 76 Const.) Cette compétence est exclusive, que les contestations mettent en cause des droits ou intérêts soit nationaux, soit internationaux. Elle est dite directe.

Il se peut aussi que, dans les matières citées, les juridictions nationales auront à apprécier des sentences rendues par des juridictions étrangères. Dans ces cas, leur compétence dite indirecte s'exerce dans le cadre de la procédure d'exequatur qui implique une vérification de forme et de fond de la sentence étrangère ainsi qu'une décision subséquente permettant sa mise à exécution sur le territoire national.

Il se peut aussi que des contestations autres que celles prévues par la Constitution soient attribuées à la connaissance soit d'une juridiction étrangère soit d'une juridiction supra-nationale, instituée par un traité. Rien ne s'oppose à la régle de la formation et du fonctionnement de ces juridictions qui, par définition, ne s'occupent pas de litiges rentrant dans les attributions des tribunaux nationaux.

Mais il n'en est plus ainsi, si la convention internationale entend instituer, pour la connaissance des litiges réservés aux tribunaux nationaux, une juridiction parallèle, voire une juridiction se substituant à la juridiction nationale. Dans ce cas, la convention viole le principe de la compétence exclusive des tribunaux nationaux.

Dès lors, en abandonnant aux juridictions supra-nationales le pouvoir de statuer sur des contestations d'ordre civil et pénal, le Traité n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles.

Mais selon la distinction ci-dessus faite, une violation de la Constitution peut aussi naître d'une convention internationale qui attribue à des organes étrangers à l'Etat le pouvoir de rendre exécutoires sur le territoire national des décisions juridictionnelles et de contraindre à leur exécution. Il est alors porté atteinte au second principe qui régit le pouvoir judiciaire, celui qui crée un monopole d'exécution au profit du Grand Duc.

Or, le présent Traité, en dotant les sentences de juridictions supra-nationales d'une force exécutoire propre, supprimant le pouvoir exclusif de l'organe national, contrevient à cette règle constitutionnelle.

En définitive, le Traité viole doublement la Constitution: d'une part il enlève aux juridictions nationales des compétences qui leur sont réservées exclusivement et d'autre part, il enlève au Grand-Duc le droit exclusif de contraindre, à l'intérieur du territoire, à l'exécution des sentences juridictionnelles.

Quelle est, dans ces circonstances, l'utilité de se livrer à des réflexions sur des compétences naturelles d'une juridiction internationale, sur son aptitude «à prioristique» de juger les conflits internationaux, en dehors de contingences qui s'opposent aux pures spéculations de l'esprit? L'évolution du droit international, en particulier le glissement du droit national vers le droit international n'est qu'une constatation doctrinale; elle ne modifie pas, en marge et au delà de la norme positive, la répartition des compétences, telle qu'elle est faite par la Constitution.

Ici encore, la question reste ouverte: L'attribution par un traité à une Cour de Justice internationale de compétences que la Constitution réserve à une juridiction nationale est elle conciliable avec les textes constitutionnels? L'exposé des motifs place l'effet devant la cause et omet de justifier celle-ci.

Concluons.

L'exposé gouvernemental n'apporte à la question aucun élément décisif qui permettrait de concilier avec la Constitution les dispositions du Traité enlevant aux pouvoirs étatiques les fonctions qu'ils détiennent en vertu de la Charte fondamentale.

Or, le pouvoir de faire les Traités n'implique pas celui de déroger, sur le plan international, aux règles constitutionnelles qui attribuent des fonctions déterminées à des organes nationaux. Ces fonctions n'étant pas

susceptibles de délégation, ne le sont pas par amputation.

Il semble dès lors au Conseil d'Etat que le projet soumis à son appréciation n'est pas compatible, dans les dispositions citées, avec les textes de la Constitution et avec l'interprétation la plus large qu'elle autorise.

En conséquence, une révision constitutionnelle permettant d'adapter le droit à des situations que la Constitution n'a pas prévues et n'a pu prévoir, devient inéluctable. Il ne faut pas en effet laisser subsister une équivoque qui divise la doctrine et qui trouble les esprits. Il est bien vrai qu'un traité international, approuvé et ratifié, est régulier d'après les principes du droit international public, alors même qu'il heurte les dispositions de fond de la Constitution. Mais peut-on continuer dans une voie qui engage aussi fortement la responsabilité des pouvoirs publics? Peut-on admettre notamment que la vérification du droit de conclure et de rendre obligatoires les traités ne soit faite à la longue que par le pouvoir législatif, lui-même subordonné à la norme constitutionnelle? Poser la question, c'est démontrer les risques et les dangers d'une situation requérant une solution positive et nette.

Les soucis d'ordre constitutionnel ne sont d'ailleurs pas particuliers au Grand-Duché. Des réformes constitutionnelles ont été faites dans des pays voisins; la Belgique, dont le système constitutionnel s'apparente au nôtre, s'appête à y procéder.

Si dès lors la Chambre des Députés, d'accord avec le Gouvernement, devait, pour des raisons dont le Conseil d'Etat reconnaît l'urgence et la rigueur, approuver le présent Traité, le Conseil demande avec insistance que la révision constitutionnelle se fasse dans un avenir rapproché.

II.

En ce qui concerne l'analyse du Traité, le Conseil d'Etat renvoie à l'exposé des motifs dont il adopte les considérations.

Le Conseil entend néanmoins souligner l'importance des garanties générales que le Traité réserve à tous les pays adhérents et notamment de celles qui sont destinées à sauvegarder les intérêts particuliers du Luxembourg. Le «Protocole relatif au Grand-duché de Luxembourg», annexé au Traité, énonce qu'une convention ultérieure à signer par les Hautes Parties Contractantes fixera le volume des forces militaires luxembourgeoises, leur organisation, les modalités de leur intégration éventuelle et de leur emploi. Cet accord déterminera, en outre, le temps du service actif. La convention pourra, dans les limites tracées par le Protocole, déroger, en cas de besoin, aux dispositions correspondantes du Traité.

Ce Protocole, tenant compte de la structure démographique et industrielle spéciale du pays, donne dès lors satisfaction aux préoccupations d'ordre divers qui s'étaient fait jour à l'occasion de l'introduction du service militaire obligatoire. Les dispositions en semblent assez souples pour permettre aux négociateurs futurs de trouver des solutions conciliant les exigences militaires avec les besoins économiques propres au Grand-Duché.

Le Conseil d'Etat se plaît à rendre hommage au Ministre des Affaires Etrangères d'avoir obtenu des Hautes Parties Contractantes des concessions dont l'importance vitale pour le pays est appréciable.

Dans sa partie relative à l'appréciation du Traité, l'exposé des motifs relève l'importance capitale de l'art. 38 qui charge l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense d'étudier l'organisation définitive des institutions de cette communauté, en vue d'aboutir à une Europe unifiée sur le plan politique.

Il faut souligner d'une façon particulière cette disposition qui pose dès à présent les jalons pour une intégration de plus en plus complète de l'Europe.

Les promoteurs de l'Europe unifiée considèrent, en effet, l'intégration politique comme une nécessité, la communauté politique leur paraissant être le complément indispensable de la communauté militaire. Celle-là devrait guider et diriger celle-ci.

Or, il n'est que trop vrai que l'opinion publique ne suit qu'imparfaitement l'évolution de l'idée européenne dont la mise en œuvre est en fonction de la tension ou du relâchement de la situation internationale. Elle demeure souvent sceptique devant les nombreux problèmes d'assimilation et de collaboration effective que posera l'intégration européenne; elle redoute surtout que la réalisation de ces Traités n'amène la perte totale de l'indépendance nationale.

Un malaise subsiste. Il provient de l'antinomie qui existe nécessairement entre l'internationalisation de certaines fonctions et le nationalisme profondément ancré dans l'esprit et le cœur des peuples de l'Europe. Les sacrifices, que ceux-ci se sont imposés pour servir et défendre leur indépendance nationale sont trop récents et trop sensibles pour que les abandons de souveraineté se fassent sans appréhension ni réserves. D'aucuns se demandent, si l'égalisation de régimes étatiques dont l'opposition séculaire a démontré l'irréductibilité, peut se faire et surtout se maintenir en présence d'inconnues qui sont de nature à déjouer les calculs les mieux conçus et les promesses les plus solennelles.

On redoute en somme que l'Histoire ne se répète.

L'idée européenne présuppose un climat favorable; sa réalisation ne peut se faire que dans l'esprit de confiance né de la sincérité des pensées et des actes. Comment rallier les opinions hésitantes, si trop souvent l'atmosphère est troublée par des discours et des écrits qui glorifient le nationalisme intégral et par des assemblées qui applaudissent à des doctrines dont la condamnation doit être préalable à tout accord? Le réarmement consenti par le présent Traité serait le premier pas vers le militarisme outrancier, s'il était permis de reconsidérer, à la faveur de circonstances dites imprévisibles, la force obligatoire de la parole donnée.

Le Traité est plus qu'une expérience. Il placera définitivement le monde devant le fait accompli du réarmement allemand, avec tous les aléas qu'il comporte. Les peuples libres ont trop souvent assisté à des coups de force perpétrés en violation des traités et tolérés dans la suite par ceux contre lesquels ils étaient dirigés, pour ne pas éprouver de sérieuses craintes en présence d'engagements qui ne permettront plus de revenir aux positions premières. Peut-on extirper du jour au lendemain des conceptions militaristes fortement enracinées et forger dans l'immédiat une volonté commune, pacifique et défensive qui ne pourra plus être identifiée avec les intérêts particuliers de chaque Etat de la Communauté? Les garanties instituées par le Traité ne seront réelles que si elles sont considérées par tous les Etats membres comme émanant d'une convention librement consentie. Si, dans un esprit de conciliation et de pacification, il faut oublier un passé plein de deuils et de ruines pour ceux qui ont subi l'injustice d'une guerre, il ne faut pas que les concessions qui sont actuellement faites puissent, un jour, servir de plate-forme à l'éternel retour à un militarisme qui couve sous des cendres à peine éteintes. Il faut que les Traités ne soient plus des stades provisoires dans l'évolution du monde, mais qu'ils soient dotés de la force obligatoire qu'imposent les droits et les obligations qu'ils consacrent.

Les petites nations n'ont en définitive d'autres moyens de défense que les garanties qu'elles retirent de la vertu intangible des conventions auxquelles elles souscrivent. Leur croyance en une Europe unie est à la mesure de la bonne foi qui doit présider à l'exécution de ces conventions. Leur sensibilité reste en éveil devant toutes manifestations qui, directement ou indirectement, mettent en cause leurs droits à l'existence nationale.

L'adhésion au Traité grèvera fortement la vie nationale et engagera lourdement l'avenir. Toutefois, le pays n'a plus le choix des moyens. Pris dans le réseau des pactes qui, dès la guerre, ont marqué sa destinée, il doit nécessairement poursuivre, avec les Etats voisins, une politique commune tendant à réaliser le double but que le présent Traité se propose d'atteindre: Assurer par des efforts communs la défense de l'Europe occidentale; empêcher surtout entre les pays de l'Europe occidentale une désunion qui, depuis un siècle, a été la source de guerres désastreuses ayant affaibli l'Europe et causé de graves difficultés à d'autres nations.

Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors méconnaître la nécessité d'une adhésion qui découle de la logique des faits et d'une politique délibérément choisie. Cette nécessité s'impose en particulier au Grand-duché, depuis qu'il a rayé de la Constitution la notion de la neutralité qui, si elle devait être reprise, ne serait plus assortie

d'aucune garantie. Le sort du pays est désormais lié à celui des nations voisines qui, dans un égal souci de protection, se sont déclarées solidaires pour mettre en commun leurs ressources en hommes et en matériel en vue de prévenir le retour de calamités qui ont failli conduire l'Europe à sa perte. Dans les circonstances données, l'indépendance du pays ne se maintiendra que par une collaboration active et soutenue à l'effort commun. L'abstention entraînerait l'isolement et le retour à une neutralité non garantie. Faut-il d'ailleurs rappeler que les grandes Nations se refuseront à prêter aide et assistance à des pays qui n'entendent pas se défendre eux-mêmes?

L'île heureuse est une utopie. Il faut considérer la situation dans un esprit réaliste et savoir accepter des sacrifices, quelques durs qu'ils soient, dans une communauté de sentiment et une continuité d'action qui ont pris naissance au cours de la dernière guerre.

L'Europe occidentale n'est d'ailleurs pas abandonnée à elle-même. Elle reste unie, en vertu des protocoles connexes au présent Traité, à ses anciens alliés qui défendront avec elle la vieille Civilisation et les droits des hommes et des nations libres. Elle retirera en particulier du Traité de l'Atlantique Nord et du Traité conclu avec le Royaume-Uni les garanties les plus sûres et les plus efficaces pour le maintien d'une traditionnelle solidarité devant les dangers communs et devant les menaces qui pèsent sur elle.

En donnant dès lors, sous la réserve de la constitutionnalité du projet, son attache au Traité, le Conseil d'Etat le fait en connaissance des nécessités pressantes de l'heure. Il exprime le vœu, sans se leurrer d'illusions, que le Traité auquel le Luxembourg adhère dans un esprit de sincère et de confiante collaboration, puisse être le garant et le gage d'une Europe unie et pacifiée.

III

Le texte du projet de loi approbative du Traité ne donne pas lieu à observation. Ainsi délibéré en séance plénière le 31 juillet 1953.

Le Secrétaire,
Emile BRISBOIS.

Le Président,
Félix WELTER.