

FÉDÉRATION

EXPÉRIENCES FÉDÉRALES DANS LE MONDE

Harold BELL

Marcel PILET-GOLAZ

Jean RIVERO

Denis de ROUGEMONT

Himdeo SHARMA

Dusan SIDJANSKI

Adolf SUESTERHENN

André TUNC

Georges VEDEL

Hubert LEHIDEUX — Georges REBATTET — Max RICHARD

Grégoire GAFENCO — Georges LEFRANC

LETTRÉ DE BONN — PAGES RETROUVEES

LES LIVRES — A TRAVERS LES REVUES

(Table des matières complète, page 579)

REVUE MENSUELLE

TABLE DES MATIÈRES

Octobre 1956

Numéro 141

EXPERIENCES FEDERALES DANS LE MONDE

<i>M. R.</i> : Présentation	580
<i>Georges VEDEL</i> : Les caractères essentiels d'un régime fédéral	582
<i>Jean RIVERO</i> : Etat fédéral et Confédération	586
<i>Marcel PILET-GOLAZ</i> : L'expérience helvétique	590
<i>Denis de ROUGEMONT</i> : Un exemple pour l'Europe	596
<i>André TUNC</i> : La Constitution des Etats-Unis	599
<i>Harold BELL</i> : Un fédéralisme vivant	605
<i>Adolf SUESTERHENN</i> : Le régime fédéral de Bonn	611
<i>Himdeo SHARMA</i> : L'expérience de l'Union indienne	616
<i>Georges REBATTET</i> : Une France fédérale	620
<i>Hubert LEHIDEUX</i> : Vers une Communauté France-Outre-Mer	626
<i>Max RICHARD</i> : Quelle Europe ?	630
<i>Dusan SIDJANSKI</i> : Les institutions européennes sont-elles fédératives ?	636
<hr/>	
<i>Grégoire GAFENCO</i> : Limites de la déstalinisation	645
<i>Georges LEFRANC</i> : Cinquante ans après - La Charte d'Amiens	652
<hr/>	
<u>LETRE DE BONN</u> , par <i>Karlheinz KOPPE</i>	661
<u>PAGES RETROUVEES</u> : <i>Lyautey</i> présent	664
<u>LES LIVRES</u>	666
<u>A TRAVERS LES REVUES</u> , par <i>Henri SCHWAMM</i>	669

EXPERIENCES FÉDÉRALES DANS LE MONDE

RAREMENT on aura vu en France semblable unanimité : communistes à part — qui cultivent le désordre — tous les partis s'accordent à dénoncer les vices de la Constitution de 1946. A cet égard, la rentrée parlementaire, si l'on en juge aux nombreux plans de réforme (mais l'embarras du choix...) s'annonce inhabituellement prometteuse, encore qu'il faille ici plus qu'ailleurs se garder des illusions.

Instaurer la continuité du pouvoir et, par là, restaurer l'autorité de l'Etat apparaissent comme les plus urgentes tâches nationales. Ce n'est pourtant que l'aspect premier d'une révision constitutionnelle qui doit aussi concerner l'ensemble de nos structures. De plus en plus l'Etat unitaire et centralisé se révèle inapte aux missions qu'il devrait assumer : congestion cérébrale, refroidissement des extrémités, circulation et respiration insuffisantes, paralysie des nerfs moteurs, irritabilité excessive des nerfs sensitifs, prolifération cancéreuse, tels sont les maux qui frappent ou menacent le corps social. Trois exemples entre autres illustrent de façon saisissante les impasses où nous conduit la conception jacobine de l'Etat : misère de nos communes et de nos cités, difficultés d'un aménagement régional équilibré du territoire, désarroi politique devant le drame algérien.

Algérie ! notre lourde angoisse ! C'est entre Oran et Constantine, la Mitidja et les Aurès que se joue notre destin, mais qui ne voit que, pour impérieusement préalable qu'elle soit, la solution militaire n'est qu'un moyen ; le moyen d'une politique qui satisfasse à la fois à deux exigences contradictoires : l'unité française, la spécificité algérienne ? Un ordre qui fait reposer l'unité sur l'unification ou qui confond spécificité et séparation (c'est la conséquence) échoue obligatoirement.

Après nous — qui n'en tirons nulle vanité — une grande voix militaire a prononcé le mot de fédération et chacun, sans vouloir se l'avouer, sait que là seulement réside la solution. Hélas ! plus les mots deviennent à la mode, plus on les comprend mal, plus aussi ils font peur. Un homme fort intelligent a pu écrire que le fédéralisme algérien signifierait sécession. Comme il était mal informé ! Il existe par le monde plusieurs dizaines de fédérations. Tous les Etats qui se sont fondés récemment ont pris la forme fédérale. Outre ceux, vieux ou jeunes, que nous évoquons dans ce numéro, mentionnons, au hasard de la plume, l'U.R.S.S., les Pays-Bas, la Yougoslavie, l'Italie (en partie), le Brésil, l'Australie, le Canada, le Pakistan, la Malaisie... La plupart se trouvent fort bien de ne pas s'être constitués en Etats unitaires. Une fatalité pèserait-elle sur les Français, les contraindrait-elle à étouffer dans leur

carcan centralisé pour que les « principes » soient saufs, dût la nation périr ?

L'effort tenacement poursuivi depuis octobre 1944 par les fédéralistes français a dissipé bien des incompréhensions, héritées de souvenirs historiques mal digérés. Beaucoup subsistent encore. La plus irritante a trait au terme même d'Etat fédéral. Concevoir une France fédérale impliquerait-il que l'Algérie — et pourquoi pas aussi chacune des régions de la métropole ? — se constituât auparavant en unité étatique indépendante ? Les précédents tunisien et marocain, effectués en l'absence d'un cadre commun établi parallèlement à la reconnaissance des autonomies, prouvent seulement l'erreur jacobine ; des fédéralistes eussent distingué les étages et établi en même temps à chacun d'entre eux les institutions adéquates.

Un « Etat » américain, pas plus qu'un « Land » allemand ou un « canton » helvétique, n'est un Etat souverain (quel Etat d'ailleurs, même parmi les plus grands, peut aujourd'hui se dire « souverain » ?). Certes, le passage de l'anarchie européenne actuelle, que nous payons à Suez, à l'organisation fédérale se fera (se fait) par d'autres moyens que le passage de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral, et que le passage de la colonisation à l'association. Fédérer, c'est allier, unir, c'est aussi fédéraliser, déconcentrer, décentraliser. La différence entre fédération et décentralisation, de strict aspect juridique, mais politiquement exploitée par les jacobins, ne concerne que le sens (centripète ou centrifuge) du processus de reconstruction politique : au terme, le résultat est le même. Ne s'agit-il pas, dans l'un et l'autre cas, de transcrire institutionnellement la solidarité organique d'un ensemble complexe et hétérogène ? Au vrai, le choix du moyen de cohésion est simple ; tyrannie ou fédéralisme — et l'on s'étonne qu'une telle évidence reste encore méconnue.

C'est pourquoi nous présentons ici quelques exemples d'expériences fédérales dans le monde, qui peuvent et doivent donner à réfléchir aux Français et aux Européens. Les uns et les autres y verront que les « obstacles » résident surtout dans les préjugés et les routines intellectuelles. Si une attention plus particulière a été portée à la Suisse et aux Etats-Unis, c'est en vertu de leur droit d'aînesse : la durée enseigne. Retenons plus particulièrement une leçon américaine sensible aux fédéralistes français, pour qui la méthode fédérative est aussi valable en matière fonctionnelle que dans le domaine territorial : « lobbies » et « pressure groups », dans leur apparente anarchie, ordonnent la vie politique américaine autour de libres corps intermédiaires qui, pour se présenter fort différemment de ceux chers à Montesquieu et à La Tour du Pin n'en jouent pas moins le rôle qu'ils leur assignaient : d'organisation, de protection et de représentation.

Un rappel des principes de base par deux éminents juristes, quelques coups de sonde dans le futur français et européen complètent un ensemble qui, bien sûr, n'épuise pas le sujet, mais en cerne les contours essentiels. Assez, espérons-le, pour apporter une pierre nouvelle à ce qui, sous-titre de notre revue depuis sa fondation, reste plus que jamais le but de ses efforts : l'ordre vivant.

M. R.

Les organisations européennes SONT-ELLES FÉDÉRATIVES ?

La finalité essentielle du fédéralisme est d'instituer une nouvelle unité complexe et supérieure, dans laquelle les unités participantes parviendront à leur réalisation maximale au profit de l'union et de tous les membres.

Diverses causes immédiates (liens ethniques, géographiques, économiques, péril commun, etc.) ou finales (croyances et idéologies communes) militent en faveur de l'union de l'Europe, alors que leurs expressions ou penchants nationaux s'y opposent. De cet enchevêtrement, ont surgi des constructions organiques nouvelles dont nous proposons de dégager les traits fédératifs.

DE QUELQUES CRITERES

Dans cet essai, notre méthode s'appuiera sur les caractéristiques principales du fédéralisme — telles qu'elles se dégagent des exemples du passé (1) — dans la mesure où elles peuvent nous orienter dans l'analyse du présent. Ces points de repère sont les suivants (2) :

1°) Institution d'un champ d'action et d'un ordre juridique communs aux membres de la fédération. Ce champ des compétences communes peut être plus ou moins large et les fonctions correspondantes plus ou moins intenses ; traditionnellement, elles se subdivisent en fonctions législatives, juridictionnelles, exécutives et administratives.

2°) A cette couche de compétences communes correspond une couche organique. En dépassant la technique du dédoublement fonctionnel, le fédéralisme suppose la création d'organes communs investis des compétences du champ commun ; il y a transfert effectif de compétences à ces organes.

3°) La première forme de participation est garantie par la structure des organes fédératifs ; la fédération connaît essentiellement une double participation structurelle :

(1) Cf. notre *Fédéralisme amphictyonique*, Lausanne, F. Rouge & Cie, S.A., Librairie de l'Université, 1956, pp. 35 à 55 ; et *Les critères du fédéralisme*, Fédération, n°s 114-115, pp. 519 à 532.

(2) C'est à dessein que nous passons sous silence le critère de l'autonomie des Etats-membres et celui de la compétence extérieure ; en effet, l'autonomie et l'indépendance des Etats n'étant que trop évidentes, il s'agirait ici de renverser la perspective et d'essayer de saisir l'évolution des liens fédératifs qui s'ébauchent ; la compétence extérieure des organisations européennes est minime, exception

a) la participation des unités en tant que telles sous forme, soit de représentation de leurs gouvernements, soit de représentation de leurs peuples ;

b) la représentation plus ou moins directe du peuple de la fédération tout entière, considéré dans son unité. Mais cette double forme de la participation structurelle, courante dans les Etats fédéraux, est inconnue généralement dans les Confédérations d'Etats et autres associations étatiques ; en laissant de côté la participation du peuple de la fédération, nous examinerons, d'une part, la structure ou la *composition* des organes ; et, d'autre part, le degré de dépendance ou d'*indépendance* de ces organes. En examinant si les membres de ces organes représentent les gouvernements et agissent d'après leurs instructions ou, s'ils sont élus périodiquement, jouissent d'une certaine stabilité et indépendance, et sont responsables, nous mettrons en évidence un aspect du degré d'intégration atteint par les organisations européennes.

4°) A travers ces formes de participation structurelle, les représentants des gouvernements et des peuples associés prennent part à l'élaboration des décisions communes. Cette *participation au vote* est régie par les normes de l'unanimité, de la majorité qualifiée et de la majorité simple. En général, plus l'intégration est intense, plus on tend à abandonner la règle de l'unanimité en faveur de celles des majorités. C'est le deuxième aspect que nous aborderons.

5°) Les décisions ainsi obtenues posent le problème de leur *force obligatoire*. Sont-elles des recommandations *stricto sensu*, des recommandations plus ou moins obligatoires ou des décisions obligatoires ? Cet aspect aussi est caractéristique du degré d'intégration.

6°) Enfin, cette force obligatoire des décisions communes oblige-t-elle les individus par l'intermédiaire des Etats-membres ; ou bien porte-t-elle directement sur les individus, ou les sociétés d'individus, à l'intérieur des Etats-membres ? Autrement dit, les actes de ces organisations sont-ils *médiats* ou *immédiats* par rapport aux sujets de droit interne des membres ? (3)

Quant à la classification des organisations internationales, elle peut être entreprise en partant du triple point de vue de la validité *spatiale*, de l'ampleur de leurs *fonctions* et de la *forme* de leur construction. C'est ainsi qu'on peut distinguer, en premier lieu, les organisations à vocation *universelle* (O.N.U.) des organisations *partielles* ou régionales (Conseil de l'Europe et O.E.C.E.) ; en deuxième lieu, les organisations *plurifonctionnelles* (O.N.U., Conseil de l'Europe) des organisations *unifonctionnelles* larges et restreintes (O.E.C.E. et C.E.C.A.) ; en dernier lieu, les organisations *intergouvernementales* proprement dites (O.N.U., O.E.C.E.), des organisations *intermédiaires*

(3) Toute autre question est de savoir si ces obligations seront exécutées par les organes de l'Union ou ceux des Etats-membres.

(Conseil de l'Europe, U.E.O.) et des organisations *supranationales* (C.E.C.A.).

En nous plaçant sur le terrain du régionalisme européen limité par le double critère géographique et idéologique, nous aborderons ces organisations dans l'ordre de la classification selon la forme de leur construction : O.E.C.E., le Conseil de l'Europe, U.E.O. et C.E.C.A.

L'ORGANISATION EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE

Cette organisation unifonctionnelle dont l'objet est l'intensification de la coopération économique, réunit dix-sept États européens (4).

1°) Dans la mesure où ses organes sont appelés à établir des programmes communs, l'O.E.C.E. remplit en partie une fonction législative, bien que sa fonction essentielle soit l'exécution des normes conventionnelles.

2°) L'O.E.C.E. dispose des organes suivants : le Conseil, le Secrétariat général et les organes subsidiaires comme le Comité exécutif, les Comités de direction de l'Union européenne de Paiements et des Echanges et les Comités techniques. Les pouvoirs de décision sont concentrés dans le Conseil.

3°) La composition du Conseil est celle d'une conférence diplomatique : tous les membres de l'Organisation y sont représentés. Les représentants sont liés par les instructions gouvernementales. Les autres organes jouissent de plus d'indépendance mais agissent essentiellement sur *délégation* du Conseil.

4°) La participation des gouvernements est en outre assurée par la forme d'élaboration de décisions communes au sein du Conseil : sauf exception, elles sont le résultat de l'accord *unanime* de tous les membres.

5°) En se fondant sur cette double participation, les actes du Conseil peuvent revêtir la forme de décisions, de recommandations ou d'accords. Seules les décisions ont un caractère juridique *obligatoire* et s'imposent, une fois adoptées, sans que les membres conservent à leur égard le droit de nullification. Ces décisions sont opposables aux États-membres et directement obligatoires pour eux. En outre, l'Organisation peut soit conclure des accords soit adresser des recommandations au Gouvernement des États-Unis, à d'autres gouvernements et aux organisations internationales (art. 13).

6°) La structure et le fonctionnement intergouvernemental du Conseil — garanties des souverainetés étatiques — ont accordé la force obligatoire à ses décisions, mais non pas l'immédiateté. Les décisions, les recommandations et les accords exercent leur action par l'intermédiaire des ordres étatiques : leurs effets sont *médiats*.

(4) Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume Uni, Suède, Suisse, Turquie. Membres associés : Canada, États-Unis. L'Espagne participe aux travaux concernant l'agriculture et l'alimentation.

LE CONSEIL DE L'EUROPE

1°) Dès lors, l'originalité du Conseil de l'Europe (5) s'impose : à la différence des autres organisations internationales, le Conseil repose sur un fondement idéologique commun à ses membres, sur lequel se projette la volonté de sauvegarder un même patrimoine et de promouvoir en commun des intérêts qui débordent les cadres nationaux. L'affirmation de cette communauté de principes n'est pas une déclaration gratuite ; elle constitue le critère juridique de la qualité de membre et, en conséquence, une condition d'admission et d'expulsion des États-membres (art. 3 et 8 du Statut). Le champ de compétences communes est pratiquement réduit du fait que le Statut en excepte les questions militaires, et que les compétences d'ordre économique sont exercées par l'O.E.C.E. et la C.E.C.A. ; d'où le rôle en bonne partie *coordinateur* du Conseil de l'Europe. Pour remplir ses tâches, le Conseil recourt également à une forme de fonction législative en élaborant des conventions communes. Malgré l'intensité réduite de ses compétences, le Conseil de l'Europe offre une base organique au mouvement européen d'unification ; son apport à la création de la C.E.C.A. en est un exemple probant.

2°) Au mouvement d'unification s'opposent les intérêts étroitement nationaux. Ces deux termes, un statique et l'autre dynamique, s'incarnent dans le compromis sur lequel repose le Conseil : ils se reflètent dans la structure et dans la répartition de compétences entre le Comité des ministres et l'Assemblée consultative. Le premier, organe classique, possède seul les pouvoirs de décision, alors que l'Assemblée consultative, malgré son autorité morale, n'est qu'une conseillère aux attributions limitées. Le Conseil de l'Europe dispose d'un Secrétaire général, du Comité mixte, de la Commission des droits de l'homme et de diverses commissions de l'Assemblée. Le comité mixte est l'organe de coordination du Conseil.

3°) La participation structurelle diffère selon les organes :

a) Le Comité des ministres est composé de *représentants* (ministres ou leurs délégués) de tous les gouvernements des États-membres : c'est une conférence internationale périodique et organique, dans laquelle les représentants agissent et votent selon les instructions de leurs gouvernements. Le comité est un organe *intergouvernemental*.

b) L'Assemblée consultative incarne la tendance dynamique et constitue une nouveauté dans le domaine international : elle forme un parlement européen embryonnaire où sont représentées, en fonction du chiffre de la population, les forces démocratiques des parlements des membres. C'est une représentation *populaire* au deuxième degré. Les représentants à l'Assemblée ne reçoivent pas d'instructions ; ils y assistent à titre individuel et votent en toute liberté selon leur cons-

(5) Quatorze membres : Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume Uni, Suède, Turquie. Membre associé : Sarre.

science et leurs convictions. Cette forme de représentation quasi directe des peuples des différents Etats-membres et l'*indépendance* des représentants témoignent d'une volonté d'intégration fédérative dont le contre-poids inégal est le Comité des ministres. Néanmoins, c'est à cette double caractéristique que l'Assemblée doit son autorité et sa force créatrice.

c) Le Comité mixte comprend sept représentants de l'Assemblée et six du Comité des Ministres.

4°. - La participation au vote diffère également :

a) Le Comité des ministres adopte ses décisions à l'*unanimité*, sauf lorsqu'il a à se prononcer sur des cas de violation de la convention des droits de l'homme et des matières d'importance secondaire. C'est une garantie de plus accordée aux souverainetés étatiques. Cependant, la fréquence des réunions et la continuité acquise par la présence de délégués des ministres a rendu le Comité plus organique et assoupli sa procédure.

b) Le vote de l'Assemblée consultative est régi par le principe *majoritaire* (simple et qualifié). La forme de l'Assemblée et son mode de fonctionnement expliquent son pouvoir d'initiative : elle connaît l'équilibre entre la participation et la fonction.

c) Les conclusions du Comité mixte ne donnent lieu à aucun vote.

5°. - a) Malgré ces garanties, le Comité des ministres n'est pas habilité à prendre des décisions comportant une obligation juridique complète ; le Comité adresse des recommandations aux membres qui s'appuient sur l'unanimité, l'autorité du Conseil et la solidarité des membres ; le Comité peut inviter les membres à lui faire connaître la suite donnée par eux aux dites recommandations (art. 15, 6°).

b) L'Assemblée consultative adresse, en général, ses recommandations et résolutions au Comité des ministres qui décide de leur sort. « L'Assemblée propose et le Comité dispose ». L'originalité et le dynamisme de l'Assemblée sont compensés par son manque de pouvoirs. Ses décisions sont centrées sur le Comité des ministres — organe compétent pour agir au nom du Conseil — qui décide sans pouvoir obliger complètement les membres.

6°. - Les recommandations s'adressent aux membres et sont médiates. Cependant, dans le cadre de la Convention des droits de l'homme, l'individu et les groupes d'individus peuvent jouir d'un recours *immédiat*.

En conclusion, on peut remarquer que l'élan de l'Assemblée entermé, en principe, à l'intérieur du Conseil, ne prend corps que tamisé par le Comité ; l'Assemblée suggère, critique, conseille mais ne décide pas. De son côté, l'organe compétent pour agir est alourdi par le poids de l'unanimité et dépourvu de pouvoir obligatoire. L'œuvre constructive de cette collaboration organique entre Etats européens n'en est pas moins réelle.

L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Le traité de Bruxelles modifié pour servir de substitut à la C.E.D., l'U.E.O. accuse maintes ressemblances avec le Conseil de l'Europe, bien que sa tâche soit essentiellement militaire et le nombre de ses membres réduit (6).

1°. - L'objet de l'Union est l'organisation de la défense collective, ainsi que la collaboration économique et sociale entre les membres. Sa finalité ultime est de promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe selon les principes communs (cf. le Conseil de l'Europe). Dans son domaine essentiel, l'Union légifère quant au niveau et aux types d'armement, contrôle l'exécution des obligations et applique les sanctions en cas d'infraction importante.

2°. - La structure organique rappelle celle du Conseil de l'Europe : le pouvoir de décision appartient au Conseil ; le Conseil est secondé par l'Agence pour le Contrôle des armements, responsable envers lui et compétente pour effectuer des inspections, et le Comité permanent des armements qui soumet des rapports semestriels au Conseil. A son tour, le Conseil présente un rapport annuel à l'Assemblée qui peut adopter une motion désapprouvant le rapport. Le secrétaire général est l'organe administratif de l'Union.

3°. - Le Conseil et le Comité permanent comprennent les représentants de tous les gouvernements-membres, l'Assemblée les représentants des membres à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, l'Agence un directeur nommé par décision unanime du Conseil pour cinq ans et un personnel recruté dans une proportion équitable parmi les ressortissants des pays-membres ; cette Agence constitue un pas vers l'intégration et la stabilité organique.

4°. - Sauf stipulation contraire du traité, le Conseil prend ses décisions à l'*unanimité* (ex. modification du niveau et des types d'armement contrôlés). A la *majorité des deux tiers*, il adopte les amendements à la liste des armements dont la fabrication est interdite à l'Allemagne. A la *majorité simple* : le niveau des stocks des armes atomiques, biologiques, etc. ; les questions soumises au Conseil par l'Agence ; les infractions signalées au Conseil par l'Agence ; enfin, sauf exception, l'opposition au retrait de l'Europe des forces de la Grande-Bretagne. Quant à l'Assemblée, elle suit d'assez près la procédure de l'Assemblée consultative ; alors que le Comité agit principalement en promouvant les accords ou arrangements. Ici aussi, c'est l'Agence qui force notre attention : organe intégré, jouissant d'une certaine *indépendance*, l'Agence accuse une tendance vers le supranational du fait que ses actes sont soumis à la règle de la *majorité*.

5°. - Le Conseil est revêtu des pouvoirs *réels* de décisions dans le domaine militaire et connexe, et les infractions aux dispositions concer-

(6) Sept membres : Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume Uni.

nant les armements soumis au *contrôle* provoquent des *sanctions* laissées à la discrétion du Conseil. Ce point aussi marque une différence avec le Conseil de l'Europe.

6°. - Les obligations s'adressent aux Etats-membres, elles sont médiates.

Bref, l'U.E.O. accuse un degré supérieur d'intégration : a) l'intégration des forces à l'échelon « Armée » ; b) l'indépendance et la règle majoritaire de l'Agence ; c) le caractère obligatoire des décisions notamment dans le contrôle des armements, bien que les décisions ne donnent lieu qu'à des sanctions vagues.

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

1°. - Dans un domaine spatial et matériel plus restreint, la C.E.C.A. est dotée de compétences et de pouvoirs beaucoup plus intenses (7). L'objet de la Communauté est « *l'expansion économique, le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie des Etats-membres* ». A cette fin correspondent les moyens principaux suivants : avant tout, l'établissement d'un marché commun de charbon et d'acier et des conditions favorables à une répartition et à une production rationnelles ; la suppression des obstacles qui s'y opposent. Si, là non plus, la fonction législative ne se distingue pas clairement de la fonction « réglementaire » dans l'établissement de programmes et la définition des objectifs communs, il semble que le pouvoir législatif se profile dans les décisions prises pour les cas non prévus par le traité (art. 95). Quant aux fonctions juridictionnelles, exécutives et administratives, leur existence se passe de preuves.

2°. - Les pouvoirs principaux de la Communauté sont confiés non pas à un organe intergouvernemental — le Conseil spécial des ministres — mais à la Haute Autorité. C'est elle qui est chargée d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le traité instituant la Communauté. Mais elle n'est pas uniquement un organe exécutif (revêtu du pouvoir réglementaire), car ses attributions relèvent également de la fonction législative et juridictionnelle (exemple : l'application de sanctions pécuniaires selon l'art. 36). L'exercice de ces fonctions est parfois œuvre commune de plusieurs organes de la Communauté : la Haute Autorité est assistée d'un Comité consultatif et son activité soumise au contrôle démocratique de l'Assemblée commune ; en outre, dans certains cas, l'assentiment préalable du Conseil — qui coordonne l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements — est requis pour la validité des actes de l'exécutif. Quant à la Cour de Justice, elle est compétente pour se prononcer sur les différends relatifs à l'application du traité, et notamment sur les abus

(7) Six membres : Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne.

de pouvoir des entreprises et des gouvernements à l'égard des particuliers.

3°. - a) La composition de la Haute Autorité est tout aussi significative : neuf membres, dont huit nommés d'un accord commun par les Gouvernements-membres et le neuvième par cooptation, choisis en raison de leur compétence pour une période de *six ans* et exerçant leurs fonctions en pleine *indépendance* dans l'intérêt de la Communauté. Deux de ses membres au plus peuvent avoir la même nationalité. « *Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions* » (art. 9). Les Etats-membres se sont engagés à respecter ce caractère supranational.

b) L'Assemblée commune est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par les membres. Leur nombre est proportionnel au chiffre de la population de chaque membre.

c) Le Conseil est composé de représentants de tous les gouvernements-membres.

d) La Cour est formée de sept juges nommés d'un commun accord pour six ans parmi les personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence.

e) Le Comité consultatif, organe auxiliaire de la Haute Autorité, est composé de cinquante et un membres et comprend, en nombre égal, des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et négociants ; nommés par le Conseil, à titre personnel et pour deux ans, ils ne sont liés par aucun mandat à l'égard des organisations qui les ont proposés.

4°. - a) Le caractère supranational de la Haute Autorité ressort également de l'élaboration de ses décisions, soumise à la règle de la *majorité* des membres qui la composent.

b) L'Assemblée est régie par le principe majoritaire ; pour produire tous ses effets, la motion de censure doit être adoptée à une majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée.

c) Le Conseil maintient encore dans certains cas la règle de l'unanimité.

5°. - Le caractère supranational et le degré d'intégration sont confirmés par la force *obligatoire* des décisions. La Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis. Ses décisions sont obligatoires en tous leurs éléments ; les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent le choix des moyens propres à atteindre ceux-ci ; les avis ne sont pas obligatoires (art. 14). Quant à l'Assemblée, sa motion de censure adoptée à une majorité des deux tiers oblige les membres de

FEDERATION

la Haute Autorité à démissionner collectivement ; c'est ainsi qu'elle contrôle les actes de la Haute Autorité *a posteriori*, alors que le Conseil le fait *a priori* dans les cas où son assentiment est requis.

Notons, en outre, que les principales obligations que la Haute Autorité impose aux entreprises sont sanctionnées : la Haute Autorité est habilitée à leur infliger des amendes et des astreintes. Ces décisions, comme les arrêts de la Cour, ont force exécutoire sur le territoire des Etats-membres, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de ces décisions (art. 92).

6°. - L'intégration se mesure aussi à l'*immédiateté* des obligations ; contrairement aux organisations précédentes, la Communauté prend des décisions obligatoires qui lient directement les entreprises sans être converties en règles de droit interne des membres. L'ordre juridique de la Communauté est, dans ce sens, du droit « interne » commun à tous les membres. Dans la sphère de validité de la Communauté, les individus comme les Etats sont soumis à l'autorité de la C.E.C.A., bien qu'à des degrés différents. Mais ces obligations accrues sont garanties par le recours ouvert aux collectivités et aux individus contre les décisions et les recommandations de la Haute Autorité.

Le degré d'intégration et de supranationalité se mesure aux pouvoirs réels et aux obligations sanctionnées et immédiates de la Communauté dont l'exercice est confié à la Haute Autorité, organe électif et indépendant, statuant à la majorité.

L'EUROPE SE FAIT

Pour conclure, il faut noter que des liens toujours plus organiques s'établissent entre ces différentes organisations européennes. Par une collaboration mutuelle à tous les degrés, les organisations européennes s'efforcent d'éviter les chevauchements de leurs activités et préparent leur rapprochement.

Cet aspect préfigure certains traits fédératifs et fait entrevoir la nécessité future d'une assise politique fédérative pour l'union européenne. C'est ainsi que le fédéralisme fonctionnel tel qu'il se présente dans la C.E.C.A., de même que les résultats des autres organisations européennes ne font que forger progressivement les conditions objectives d'une fédération européenne générale. Mais ces conditions ne prendront corps que grâce à la volonté des Européens.

Dusan SIDJANSKI.
