

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1955-1956
Session ordinaire
(Seconde partie)

Rapport

fait au nom de la

Sous-commission

instituée conformément aux paragraphes 23 et 24
de la Résolution relative aux questions sociales
en date du 13 mai 1955

sur

**les possibilités, pour la Haute Autorité, d'accorder
une aide financière à la construction d'habitations
ouvrières**

par

M. Willi BIRKELBACH
R a p p o r t e u r

JUIN 1956

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1955-1956
Session ordinaire
(Seconde partie)

Rapport

fait au nom de la

Sous-commission

instituée conformément aux paragraphes 23 et 24
de la Résolution relative aux questions sociales
en date du 13 mai 1955

sur

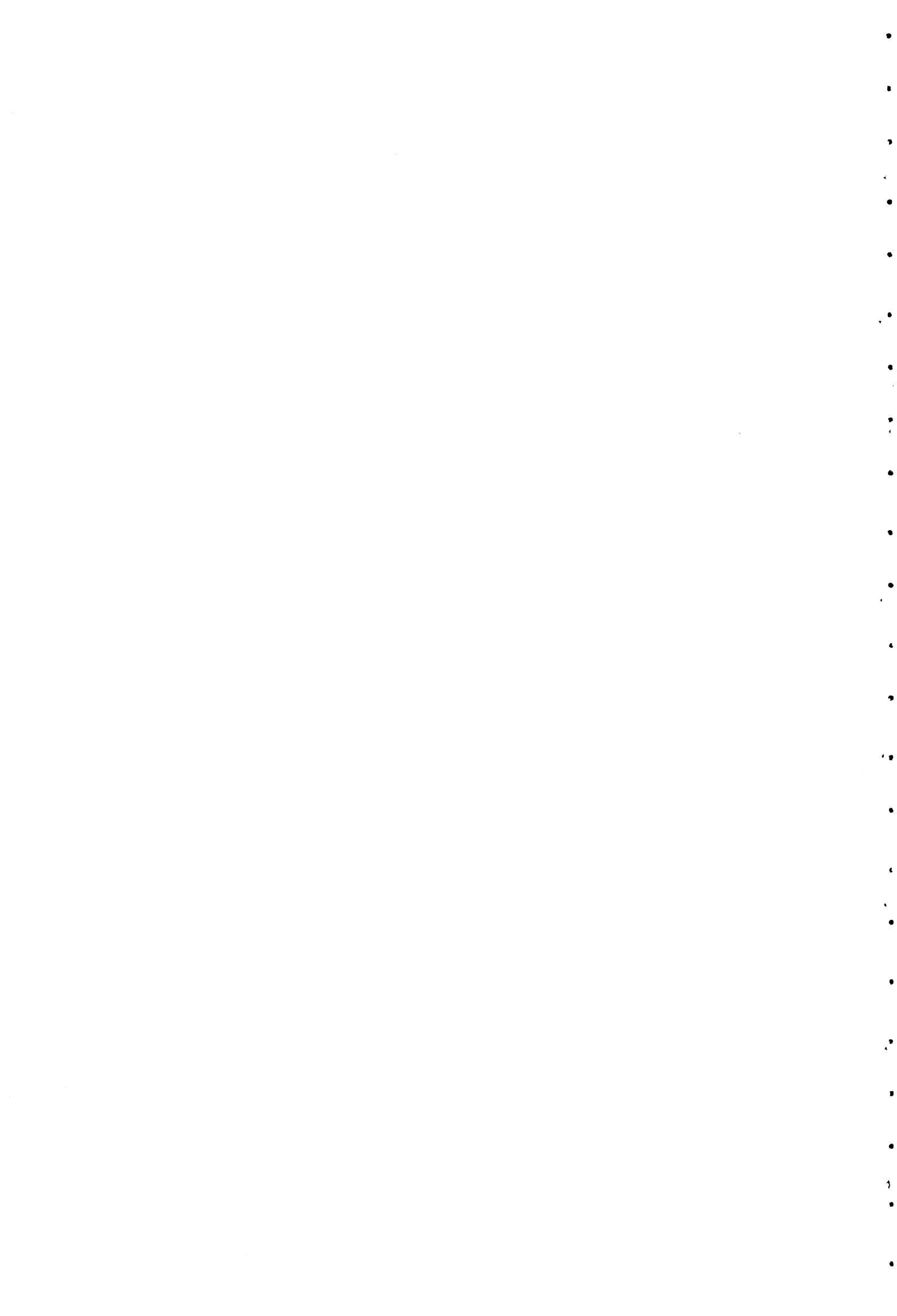
**les possibilités, pour la Haute Autorité, d'accorder
une aide financière à la construction d'habitations
ouvrières**

par

M. Willi BIRKELBACH

R a p p o r t e u r

JUIN 1956



Au cours de ses travaux, la Sous-Commission instituée conformément aux paragraphes 23 et 24 de la Résolution relative aux questions sociales en date du 13 mai 1955, s'est réunie le 24 juin et le 9 juillet 1955 à Strasbourg, le 17 septembre 1955 à Paris, le 27 octobre et le 23 novembre 1955 à Strasbourg, le 19 janvier et le 28 mai 1956 à Luxembourg, pour étudier, sous l'angle juridique, les possibilités existant pour la Haute Autorité, de:

a) accorder, conformément à l'article 56 du Traité, une aide destinée à la construction d'habitations ouvrières dans le cadre du réemploi de la main-d'oeuvre;

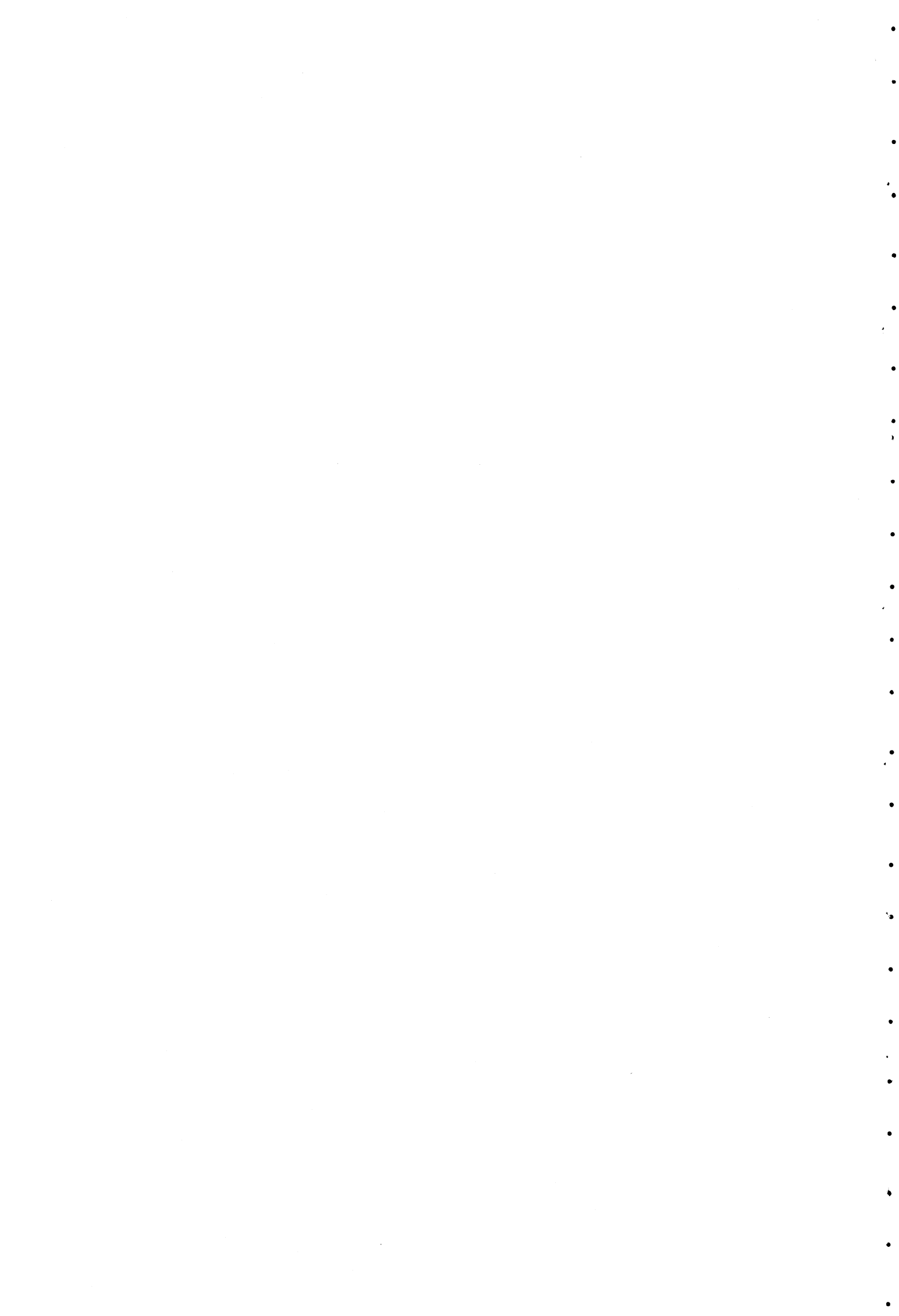
b) accorder des crédits à un taux d'intérêt réduit, en conformité des dispositions des articles 49 et 50 du Traité et des alinéas 1 et 2 de l'article 54.

M. Willi BIRKELBACH avait été désigné comme rapporteur, lors de la réunion du 24 juin 1955 à Strasbourg.

La Sous-Commission a adopté le présent Rapport à l'unanimité au cours de sa réunion du 28 mai 1956 à Luxembourg.

Etaient présents:

*M. DE MENTHON, Président,
M. BIRKELBACH, Rapporteur,
M. BERTRAND,
M. KAPTEYN.*



RAPPORT

présenté par M. Willi BIRKELBACH

sur

les possibilités, pour la Haute Autorité, d'accorder une aide financière
à la construction d'habitations ouvrières

1. Conformément aux paragraphes 23 et 24 de la résolution relative aux questions sociales, adoptée par l'Assemblée commune le 13 mai 1955, la Commission des Investissements, des questions financières et du développement de la production et la Commission des Affaires sociales ont désigné, respectivement le 10 et le 22 juin 1955, les membres de la sous-commission appelée à examiner les problèmes mentionnés au paragraphe 23 de ladite résolution (1), en considérant les aspects juridiques et en prenant éventuellement l'avis d'experts.

2. La Commission des Investissements a désigné

MM. BLAISSE,
KAPTEYN,
de MENTHON,
SELVAGGI.

(1) Le paragraphe 23 est conçu comme suit :

L'Assemblée commune approuve les efforts déployés par sa Commission des Affaires sociales,

a) en vue de rechercher avec la Haute Autorité dans quelles limites il est possible d'accorder, conformément à l'article 56 du Traité, une aide destinée à la construction d'habitations ouvrières dans le cadre du réemploi de la main-d'œuvre ;

b) afin d'examiner s'il existe des possibilités d'accorder des crédits à un taux d'intérêt réduit, en conformité des dispositions des articles 49 et 50 du Traité et des alinéas 1 et 2 de l'article 54.

La Commission des Affaires sociales a désigné

MM. BERTRAND,
BIRKELBACH,
FOHRMANN,
KOPF.

Le 24 juin 1955, la Sous-commission a désigné comme président M. de MENTHON.

3. M. BIRKELBACH a été désigné comme rapporteur.

4. La Sous-commission a examiné et discuté, en plusieurs réunions, les questions posées par l'Assemblée et a pris des contacts avec des représentants de la Haute Autorité.

5. Elle présente à l'Assemblée commune le rapport suivant :

6. Les deux questions renvoyées à la Sous-commission ont déjà été examinées au cours d'une réunion qu'ont tenue ensemble la Commission des Investissements, des Questions financières et du Développement de la Production et la Commission des Affaires sociales. Il avait été reconnu dès l'abord que la Communauté avait le droit d'encourager la construction d'habitations ouvrières à un double titre : « afin de faciliter les investissements » (article 5) dans l'industrie charbonnière et sidérurgique, de même que « pour améliorer les conditions de vie et de travail » (article 3- et 3-g) des travailleurs occupés dans cette industrie. La Haute Autorité n'a jamais contesté la légitimité même de ces mesures d'encouragement ; au contraire, elle a procédé à des travaux préparatoires et indiqué des moyens d'y apporter une contribution aussi large et aussi effective que possible. Elle a rencontré des difficultés imprévues (par exemple, la question du risque de change), mais il lui fallait toutefois déterminer aussi les limitations imposées par le Traité à sa liberté d'action.

7. L'Assemblée Commune ayant exprimé la volonté unanime de faire bénéficier de tous les encouragements possibles la construction d'habitations ouvrières, il reste à examiner de plus près les dispositions spéciales du Traité, qui pourraient être invoquées pour permettre la mise en œuvre de mesures d'encouragement.

8. La résolution précitée a trait, en son paragraphe 23-a, aux dispositions de l'article 56 du Traité. Pendant la période transitoire, où nous nous trouvons encore actuellement, il faut tenir compte, en outre, du § 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires.

9. *Question: Dans quelle limites est-il possible d'accorder, conformément à l'article 56 du Traité, une aide destinée à la construction d'habitations ouvrières dans le cadre du réemploi de la main-d'œuvre ?*

10. Suivant les dispositions précitées, la Haute Autorité peut, sur avis conforme du Conseil, faciliter également le financement des mesures de réadaptation dans les industries ne relevant pas de sa juridiction, s'il s'agit d'assurer un emploi productif à la main-d'œuvre rendue disponible dans l'industrie du charbon et de l'acier.

11. Ces dispositions visent manifestement à créer sur place et en temps opportun de nouvelles possibilités d'emploi lorsqu'il doit être procédé à des licenciements. On veut éviter d'avoir à recourir, comme seule issue, à des déplacements de main-d'œuvre.

12. Sans doute pourrait-on imaginer de créer sur place, pour cette main-d'œuvre, de nouvelles possibilités d'emploi en orientant l'industrie du bâtiment vers l'exécution de programmes de construction appropriés et en créant de nouveaux emplois dans cette industrie. Encore que cette solution soit parfaitement dans la ligne du Traité, elle ne constitue qu'une possibilité très théorique.

13. Toutes les mesures que la Haute Autorité peut prendre afin de faciliter le réemploi de la main-d'œuvre sont subordonnées, selon la lettre du Traité, à la demande formulée à cette fin par les gouvernements intéressés. Il est très probable que les gouvernements n'introduiront que des demandes relatives à des plans permettant d'escompter la solution du problème du réemploi dans tel ou tel cas concret.

14. De nombreux travailleurs amenés à quitter leur emploi pour les raisons citées à l'article 56 ou au § 23 ne retrouveront pas d'emblée un emploi sur place. Si l'on veut les transférer en un lieu de travail situé à une certaine distance de leur ancienne résidence, il faudra souvent veiller en premier lieu à la création de possibilités de logement appropriées au nouveau lieu de travail. Dans des cas semblables, il est absolument légitime, sous réserve de l'observation des autres dispositions du Traité, de considérer que l'aide accordée au financement de la construction d'habitations constitue une partie des frais entraînés par le transfert de la main-d'œuvre au nouveau lieu de travail et qu'à ce titre elle est non remboursable. Le texte du Traité dit que la Haute Autorité « peut consentir une aide non remboursable pour contribuer à l'attribution aux travailleurs d'allocations pour frais de réinstallation ». (§ 23, alinéa 4 et Article 56-c, alinéa 2).

15. S'il est ainsi possible d'accorder une aide non remboursable, il ne faut pas non plus exclure la possibilité de « faciliter le financement », par exemple en accor-

dant des prêts, et des garanties à des conditions préférentielles. Le cas échéant, ces facilités devraient revêtir la forme d'un paiement unique à une organisation qui s'engage à fournir à des conditions intéressantes, soit les fonds destinés à la construction d'habitations, soit ces habitations elles-mêmes.

16. Il importe de rappeler que cette aide peut, sur avis conforme du Conseil, être accordée également aux entreprises qui ne relèvent pas, comme telles, de la juridiction de la Communauté. Il est impossible de fixer a priori l'ordre de grandeur de ces aides ou de ces facilités de financement. Cela ne pourra se faire qu'en fonction de chaque projet pris dans son ensemble et cela dépendra de chaque cas. Sans doute est-ce là tout ce qu'il fallait dire pour répondre à la question posée.

17. *Question : Existe-t-il des possibilités d'accorder des crédits à un taux d'intérêt réduit, en conformité des dispositions des articles 49 et 50 du Traité et des alinéas 1 et 2 de l'article 54 ?*

18. En l'espèce, c'est le premier paragraphe de l'article 50 du Traité qui est en cause :

« Les prélèvements sont destinés à couvrir, en ce qui concerne les facilités de financement prévues aux articles 54 et 56 et après appel au fonds de réserve, la fraction du service des emprunts de la Haute Autorité éventuellement non couverte par le service de ses prêts, ainsi que le jeu éventuel de sa garantie aux emprunts souscrits directement par les entreprises ».

19. En élaborant ces dispositions, a-t-on songé aux obligations de débiteurs insolvables, ou bien a-t-on estimé, ou peut-on estimer aujourd'hui, en invoquant les dispositions précitées, que l'on peut accorder également des prêts à un taux d'intérêt inférieur à celui auquel on a emprunté soi-même ? Cette question a été examinée de plus près le 25 mars 1955, au cours de la réunion qu'ont tenue ensemble la Commission des investissements, des questions financières et du développement de la production et la Commission des Affaires sociales. La Haute Autorité ne se croit pas autorisée par le Traité à se servir des fonds du prélèvement pour réduire le taux d'intérêt des prêts qu'elle accorde. L'article 50 détermine clairement l'affectation du prélèvement. La Haute Autorité ne peut faire appel aux fonds du prélèvement par le truchement du fonds de garantie qu'en cas d'insolvabilité de débiteurs.

20. Selon la Haute Autorité, les mots : « la fraction du service des emprunts de la Haute Autorité éventuellement non couverte par le service de ces prêts » ne conviennent que dans le cas où certains débiteurs ne pourraient, malgré eux,

faire face à leurs obligations. Il est possible que, lors de la rédaction du Traité, on n'ait pensé qu'à cette hypothèse. Cependant, dans sa forme actuelle, le texte n'exclut pas une autre interprétation.

21. Au cours de la réunion commune précitée, la Haute Autorité fut engagée à ne pas fixer son point de vue de manière trop hâtive et trop étroite, car il se pourrait qu'elle ait un jour besoin d'une plus grande liberté d'action.

22. La question de la situation juridique ayant été expressément posée sur le plan juridique par la résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée, il faut tenter d'y donner une réponse claire.

Sans aucun doute, l'article 50 admet une hypothèse : les revenus que la Haute Autorité tire de ses prêts sont inférieurs aux charges que représentent ses emprunts.

23. Cette perte peut toutefois provenir de deux origines différentes : ou bien d'un accident non imputable à la Haute Autorité, ou bien d'une politique délibérée de la Haute Autorité.

24. Si la lettre et l'esprit du Traité excluent cette dernière éventualité, l'article 50 ne peut plus justifier les bonifications d'intérêt. Recherchons s'il existe des arguments pour une interprétation restrictive de l'article 50.

25. Un argument est en apparence assez impressionnant car il est fondé sur la lettre du Traité. L'article 50 du texte original français use à deux reprises de l'expression « éventuel » (ou « éventuellement »). Ce terme ne vise-t-il pas un événement, c'est-à-dire un fait *extérieur* à la Haute Autorité ? Cette interprétation est renforcée par le fait que lorsque cet article vise « le jeu éventuel de sa garantie aux emprunts souscrits directement par les entreprises », il est évident qu'il s'agit d'un jeu provoqué par une circonstance indépendante de la volonté de la Haute Autorité. Cependant, cette argumentation n'est pas déterminante. L'expression « éventuel » veut dire en français « qui est susceptible de se produire » ; cet adjectif exclut l'impossibilité comme la nécessité, mais il n'implique nullement que la cause d'un événement ne puisse pas être une libre détermination humaine ; en français on peut parfaitement qualifier une décision d' « éventuelle ». L'article 51-3 emploie ce terme dans un sens général, de même que le 5e alinéa de l'article 60-2-b, le 3e alinéa de l'article 66-5, l'article 68-a, etc.

26. Sur le terrain de la stricte interprétation littérale du Traité, on peut donc prétendre que le Traité n'interdit pas à la Haute Autorité d'accorder des bonifications d'intérêt. Il est possible que les rédacteurs n'aient pas eu cette éventualité présente à l'esprit, mais ils ont arrêté un texte qui ne l'interdit pas.

27. Cette conclusion ne pourrait être révoquée en doute que si la compétence que l'on a voulu attribuer à la Haute Autorité avait été étendue au point de rompre le double équilibre qu'on a généralement cherché à établir entre la Communauté et les Etats membres d'une part, et entre l'intervention et la liberté des entreprises sur le marché commun d'autre part. Or, tel n'est pas le cas. Les conditions dont la Haute Autorité peut assortir l'octroi de ses prêts doivent être l'émanation des objectifs à long terme qu'elle a fixés elle-même (article 46) et les entreprises peuvent en avoir connaissance depuis longtemps, grâce à la procédure minutieusement réglée aux articles 46, 47 et 54, 3ème et 4ème alinéas. Un contrôle distinct s'exerce sur la gestion financière de la Haute Autorité en vertu de l'article 78-6. Il a pour objet de veiller, d'un point de vue financier, à ce qu'il ne soit pas fait un usage abusif des possibilités offertes. Si la Haute Autorité prenait des mesures discriminatoires, l'Assemblée Commune, qui doit être saisie du rapport sur la gestion financière en vertu de l'article 78, en aurait fatalement connaissance, sans compter que pourrait encore s'exercer le contrôle judiciaire visé au deuxième alinéa de l'article 33. Enfin, l'article 50 constitue un dernier moyen de réagir contre un excès de libéralité, car son paragraphe 2 détermine le taux maximum des prélèvements et règle la procédure de fixation des prélèvements.

28. On doit observer par ailleurs que le Traité est très sobre à propos de mécanismes financiers de la Communauté ; la pratique a dû le compléter sur de nombreux points ; ainsi, le Traité est muet sur de nombreux problèmes qui concernent le placement des fonds disponibles de la Communauté et sur les ressources qui peuvent en résulter. Personne n'a soutenu que la liberté de Haute Autorité soit restreinte du fait du silence du Traité. Même en reconnaissant que le Traité n'est pas parfaitement explicite, il serait paradoxal, dans ces conditions, de rejeter une interprétation qui ne fait pas violence au texte, même si elle n'est pas la seule qui soit possible.

29. La Sous-commission a estimé que cette argumentation était concluante. Elle n'a donc pu suivre les interprétations qui, commentant le Traité de manière restrictive, contredisent a priori la thèse qui vient d'être démontrée. Etant donné qu'une controverse juridique risquerait de retarder considérablement la mise en œuvre de mesures pratiques, elle n'estime pas opportun que la Haute Autorité soit invitée à recourir à la possibilité d'accorder une réduction de l'intérêt à l'aide de fonds provenant du prélèvement.

30. La Sous-commission a donc tenu le raisonnement suivant : indépendamment du point de savoir si les articles 49 et 50 du Traité donnent la possibilité de stimuler la construction d'habitations ouvrières ou d'autres investissements, grâce à l'octroi de réduction du taux d'intérêt, il importe de noter que l'article 51 donne cette possibilité dans une certaine mesure. Ledit article autorise la Haute Autorité à aménager ses conditions de prêt de manière à pouvoir constituer un

fonds de réserve. Elle est donc libre d'aménager ses taux d'intérêt comme elle l'entend, tout en offrant, naturellement, aux entreprises des conditions plus intéressantes qu'elles n'en obtiendraient sur le marché libre des capitaux. Théoriquement, on pourrait envisager le cas d'une entreprise obtenant un prêt, à charge pour elle d'en affecter une partie au financement de la construction d'habitations ouvrières. Selon que ces maisons appartiendront à l'entreprise ou deviendront la propriété des occupants ou leur seront louées à des conditions intéressantes, la Haute Autorité pourrait prévoir, en accord avec les entreprises, que ces crédits seraient accordés à des conditions spéciales de taux et de remboursement, pour la part destinée à procurer des habitations à la main-d'œuvre.

31. *Exemple :*

Une entreprise bénéficie d'un prêt de 100 millions de DM à 4,5 % par an. De ces 100 millions de DM, 80 doivent être affectés à des investissements techniques et 20 à la construction d'habitations. Si les 20 millions de DM étaient accordés par l'entreprise sous forme de prêts au taux de 2,5 %, celle-ci aurait à calculer pour les 80 millions de DM, un taux supérieur à celui de 4,5 %. Ce taux supérieur se calcule comme suit :

| | |
|--|---------------------|
| pour 100 millions, les intérêts seraient de 4,5 millions, | soit 4,5 % par an ; |
| pour 20 millions, les intérêts payés seraient de 0,5 million, | soit 2,5 % par an ; |
| pour 80 millions, les intérêts à calculer seraient de 4 millions, | soit 5 % par an. |

En calculant à 5 % l'intérêt de la tranche de 80 millions de DM l'entreprise a donc la possibilité d'abaisser de 2 % l'intérêt de la tranche de 20 millions de DM, tandis que l'intérêt de la somme globale (100 millions de DM) reste toujours de 4,5 %.

32. Si ce calcul ne fait aucune objection et si la compensation est admise lorsque le débiteur est une seule et même personne, pourquoi ne serait-il pas légitime de faire de même lorsqu'une somme déterminée est prêtée à plusieurs bénéficiaires ?

33. En tout cas, il ne s'agirait que d'aménager les conditions de crédit les unes par rapport aux autres, de telle façon qu'il ne soit pas nécessaire de recourir directement aux ressources du prélèvement.

34. Peu importe de savoir si le Traité permet à la Haute Autorité, lorsqu'elle fait mettre les fonds à la disposition des entreprises, d'imposer l'obligation de reprêter ou s'il s'agit de simples suggestions. Dans presque tous les pays, les entreprises sont toutes disposées à aider leur main-d'œuvre à se loger. En pratique, la solution de ce problème ne présentera donc vraisemblablement pas de difficultés.

35. Le fait que le Traité ne contient aucune disposition qui réglerait l'affectation des autres ressources de la Communauté, laisse d'autres possibilités de promouvoir la construction d'habitations ouvrières. Le Traité ne parle ni des intérêts ni des fonds provenant d'autres sources (sanctions pécuniaires, astreintes, vente de publications, etc. . .).

36. La Haute Autorité ne peut évidemment affecter ces recettes à son gré. Elle ne peut les utiliser que pour la réalisation d'un objectif admis par le Traité. Etant donné que l'aide à la construction d'habitations ouvrières figure incontestablement parmi ces objectifs, l'affectation de disponibilités à ce poste de dépenses ne devrait pas soulever d'objection.

37. La seule difficulté juridique qui pourrait peut-être encore être soulevée dépend du point de savoir si les revenus provenant du placement des fonds du prélèvement ne sont pas soumis aux mêmes limitations que le prélèvement lui-même. La question se pose de savoir si, en vertu du principe selon lequel «l'accessoire suit le principal», les intérêts des fonds du prélèvement doivent être affectés exclusivement aux fins prévues pour le prélèvement lui-même. La réponse doit être négative.

En effet :

- a) si le principe énoncé peut être valable en droit privé, il n'est jamais confirmé ni par l'usage international ni par la jurisprudence des tribunaux internationaux ;
- b) l'application de ce principe contredirait un principe de droit public, en vigueur dans les Etats membres de la Communauté, selon lequel les voies et moyens d'un pouvoir public peuvent, en l'absence de toutes autres dispositions explicites, être affectés à l'accomplissement des tâches incombant au pouvoir en question ;
- c) si l'on voulait, dans la pratique, dissocier les intérêts provenant des fonds du prélèvement de l'ensemble des intérêts, même si ceux-ci proviennent d'autres ressources de la Communauté, ce serait commettre une infraction à la règle de l'unité de la trésorerie, règle impérative pour la gestion de toute caisse de caractère public.

38. Outre les arguments juridiques qui ont été mentionnés, de sérieux motifs d'ordre pratique plaident en faveur d'une telle interprétation du Traité. La Haute Autorité déposera ses fonds dans différents établissements bancaires. Ces fonds doivent être des disponibilités liquides. Mais ce n'est qu'à l'expérience qu'on verra dans quelle mesure il conviendra de laisser liquides les fonds en question. Suivant la solution technique de chaque cas particulier, la Haute Autorité aura la possibilité de percevoir des intérêts différents ou, le cas échéant, de négocier d'autres avantages en échange du dépôt de son avoir auprès de certaines banques. Personne ne saurait déterminer une fois pour toutes, et d'un point de vue purement juridique, les résultats auxquels la Haute Autorité devrait viser dans chaque cas particulier. La seule conclusion qui en découle sera la suivante :

L'octroi ou l'engagement de crédits à des conditions particulièrement favorables en contrepartie du dépôt d'avois dans certaines institutions bancaires aboutit pratiquement au même résultat que l'octroi direct de bonifications d'intérêts en faveur de la construction d'habitations ouvrières à l'aide des intérêts perçus par la Haute Autorité.

La Haute Autorité s'étant efforcée, avec succès d'ailleurs, de décider des instituts financiers à consentir de telles facilités dans le cadre du programme de financement d'habitations ouvrières, elle a admis implicitement, de ce fait, cette conception juridique. Votre Commission partage pleinement cette conception.

Conclusion

A) *Dans quelles limites est-il possible d'accorder une aide à la construction d'habitations ouvrières dans le cadre du réemploi de la main-d'œuvre ?*

Le Traité autorise l'octroi d'aides destinées à la construction de maisons ouvrières dans le cadre du réemploi de la main-d'œuvre. Le montant de ces aides et les critères de leur octroi ne sauraient être déterminés qu'à l'occasion de chaque cas d'espèce.

B) *Existe-t-il des possibilités d'accorder des crédits à un taux d'intérêt réduit pour la construction d'habitations ouvrières ?*

Une forte tendance s'est exprimée au sein de la Commission pour répondre de manière absolument affirmative à la question de savoir s'il est possible d'accorder une réduction du taux d'intérêt, même en recourant aux fonds provenant du prélèvement. Il est cependant proposé de trancher clairement cette question en complétant le Traité à l'expiration de la période transitoire. En attendant, il semble légitime d'encourager la Haute Autorité et de l'aider dans

ses efforts, pour qu'elle épuise toutes les possibilités de promouvoir la construction d'habitations ouvrières, sans que lesdites possibilités exigent directement l'affectation de fonds provenant des prélèvements à l'octroi de réduction des taux d'intérêt.

Votre Commission émet formellement l'avis qu'il n'y a pas d'objection juridique à se servir des intérêts provenant des fonds de la Communauté pour faciliter le financement d'habitations ouvrières, notamment en accordant des crédits à un taux d'intérêt réduit.

