



M. Le Professeur Michel CLAPIÉ
Mlle Nadia FORT
Mlle Elsa KOHLHAUER

FACULTE DE DROIT
Licence 1 Groupe B semestre 2
2015-2016

INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

-Séance 4-

Les étapes de la construction européenne

I- Documents

- D.SIMON, *Le système communautaire*, PUF, Droit fondamental, 3^{ème} ed. 2001 (extraits)
- « La signature du traité Schuman », *Le Monde*, 20 avril 1951.
- « L'échec de la CED », *Revue espoir*, n°59, juin 1997.
- La construction de l'Europe selon Jean Monnet, *Séance d'Installation de la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier*, Luxembourg, 10 août 1952.
- J-M.BOEGNER, « Le Général de Gaulle et l'acceptation du traité de Rome », *Revue Espoir*, n°87, déc.1992.
- J.-P. BLED, « La vision européenne du générale de Gaulle », *Revue Espoir*, Déc. 2014, pp. 3-10.
- D.SIMON, « Brexit « British exit » : inside, outside, offside », *Europe*, n°2, février 2013, repère 2.

II- Bibliographie

- C.ZORGBIBE, *Histoire de la construction européenne*, PUF, 1^{er} Cycle, 1997.
- Les traités de Paris, de Rome, l'Acte unique européen, le traité de l'Union européenne, les traités d'Amsterdam et celui de Nice sont disponibles sur Internet :
<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr/frtoc.html>

D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 2004 (1964).

La dimension historique :
des Communautés européennes à l'Union européenne

1 L'IDÉE EUROPÉENNE. — Sans remonter à la mythologie grecque et à l'enlèvement d'Europe par Zeus, il est vrai que l'idée européenne n'est pas une idée neuve, et qu'on pourrait raconter l'histoire de « vingt-huit siècles d'Europe, d'Hésiode à nos jours », à travers les écrits de Sully ou de l'abbé de Saint-Pierre, de Bentham ou de Kant, de Victor Hugo ou de Saint-Simon, de Spengler ou de Ortega, de Valéry ou de Stefan Zweig. Si l'on s'en tient aux expressions officielles, la prise de conscience de la nécessité de l'union européenne s'est manifestée principalement au lendemain des deux guerres mondiales. Il suffira de mentionner le projet Loucheur de « cartels par produits », première illustration de l'idée d'intégration économique sectorielle, ou le mémorandum d'Alexis Léger présenté par Briand au nom de la France à la tribune de la SDN en 1930, premier plan d'union politique européenne. Mais c'est surtout au sortir de la Seconde Guerre mondiale qu'a été vigoureusement affirmée l'ardente obligation d'une Europe unie, notamment par le célèbre discours de Winston Churchill à l'Université de Zürich (1946) et par la création du Mouvement européen au Congrès de La Haye (1948). C'est à la même période, et dans la foulée du plan Marshall, que sont nées les organisations européennes de coopération, à vocation économique, telle que l'OECE (1948) devenue OCDE en 1962, à vocation militaire, telles que l'UEO (1948) et l'OTAN (1949), et à vocation politique, telle que le Conseil de l'Europe (1949), tandis qu'alliaient se constituer en Europe de l'Est le CAEM/COMECON (1949) et le Pacte de Varsovie (1955). Les organisations d'Europe occidentale avaient en commun trois caractéristiques : un souci d'unité défensive en vue de faire face aux menaces potentielles du bloc soviétique, une structure de coopération intergouvernementale, et une volonté de « faire l'Europe » de la diplomatie et de la sécurité.

2 LA DÉMARCHÉ FONCTIONNALISTE. — C'est dans une perspective tout à fait différente, que s'inscrit l'idée de la construction communautaire, initiée par Jean Monnet et Paul Reuter, et formulée par Robert Schuman dans sa célèbre déclaration du salon de l'Horloge du Quai-d'Orsay le 9 mai 1950. La proposition de création du « pool charbon-acier » s'inspire en effet d'une logique de fédéralisme fonctionnel, consistant à procéder, non pas par une « construction d'ensemble », mais par « des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait », de nature à engendrer une dynamique susceptible de conduire, à partir de la gestion commune de deux produits, par le jeu d'engrenages successifs, à une unification économique plus large et — à terme — à une union politique. Il s'agit donc d'une rupture par rapport aux expériences précédentes : à la priorité du politique est substituée la priorité de l'économique, à l'approche globale et instantanée est préférée l'approche sectorielle et progressive, et surtout la coopération est remplacée par l'intégration.

II) LA MISE EN PLACE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

3 L'INTÉGRATION SECTORIELLE : LA CECA. — Le plan Schuman reposait sur l'objectif immédiat de réconciliation franco-allemande, à travers la mise en commun de la gestion de deux produits stratégiques, le charbon et l'acier. À la France et à l'Allemagne allaient se joindre la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, pour constituer la Communauté européenne du charbon et de l'acier, établie par le traité de Paris signé le 18 avril 1951, entré en vigueur le 15 juillet 1952 pour une durée fixée à cinquante ans. Le traité CECA a la nature d'un « traité-loi », en ce sens qu'il fixe lui-même les règles applicables au Marché commun du charbon et de l'acier, dont la gestion est confiée à une Haute Autorité, composée de membres indépendants des États, selon une formule qui sera qualifiée de « supranationale ». Le dispositif institutionnel est toutefois complété lors des négociations, en grande partie sous la pression des États du Bénélux, par l'institution d'un Conseil spécial des ministres, formé de représentants des gouvernements des États membres, d'une Assemblée parlementaire, composée de représentants des parlements nationaux, et d'une Cour de justice. Par ailleurs, la Haute Autorité est dotée du pouvoir de prendre des décisions obligatoires, à la fois réglementaires et administratives, qui s'appliquent directement, non seulement aux États membres, mais également aux entreprises, et dispose de ressources propres pour financer son action. On trouve donc dans le traité de Paris les traits essentiels de la structure institutionnelle et normative qui sera ensuite transposée — mais avec de sensibles différences fonctionnelles — dans le cadre du marché commun général.

4 L'ÉCHEC DES TENTATIVES PRÉMATURÉES D'UNION POLITIQUE. — La démarche empirique et gradualiste inscrite dans le plan Schuman impliquait l'adoption ultérieure d'autres traités destinés à transposer le système supranational inauguré dans le cadre de la CECA à de nouveaux domaines. C'est ainsi que dans le contexte des débuts de la guerre froide et de la guerre de Corée, le souci de permettre le réarmement allemand allait conduire la France (projet Pleven) à proposer la création d'une Communauté européenne de défense (CED), visant à la création d'une armée européenne comprenant des contingents allemands et placés sous commandement unique, selon les techniques du fédéralisme partiel et de l'autorité supranationale, inspirées du traité CECA. L'Assemblée nationale française devait, par le vote d'une question préalable le 30 août 1954, refuser la ratification du traité signé à Paris le 25 mai 1952 et déclencher ainsi la première grande crise de la construction européenne, d'autant que l'échec de la CED allait entraîner celui de l'examen du projet de Communauté politique proposé par l'Assemblée *ad hoc* de la CECA le 10 mars 1953. Cette situation allait provoquer, au-delà de ses conséquences immédiates sur la vie politique de la IV^e République, des clivages idéologiques durables, dont la rémanence a pu être mesurée lors des débats entourant la ratification du traité de Maastricht, et une mise à l'écart pour longtemps de toute perspective d'intégration en matière de politique étrangère et de sécurité.

5 LA RELANCE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE. — Le résultat paradoxal de la crise de la construction européenne impliquée par le traumatisme de l'échec de la CED devait être la validation *a posteriori* de la démarche pragmatique et graduelle proposée par Jean Monnet et Robert Schuman. À l'initiative du Bénélux, le processus d'intégration allait être relancé en vue d'élargir l'intégration sectorielle à l'ensemble des activités économiques. La conférence de Messine (1955) proposait l'ouverture d'une conférence intergouvernementale composée de représentants personnels des chefs de gouvernement des Six, auxquels s'était joint jusqu'à la veille de l'adoption du rapport final, un expert britannique, et placé sous la présidence de Paul-Henri Spaak. À l'issue des négociations de Val-Duchesse et de la conférence de Venise (1956), devait être arrêté le texte des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom/CEEA), qui furent signés à Rome le 25 mars 1957 et entrèrent en vigueur entre les Six le 14 janvier 1958. Les États européens restés à l'écart des traités de Rome constituaient, quelques temps plus tard, par le traité de Stockholm du 3 janvier 1960, l'Association européenne de libre échange (ALE/EFTA), regroupant l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni, le Portugal, la Suède et la Suisse.

II) LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

A - La réalisation du marché intérieur

6 L'ENFANCE : LA PÉRIODE DE TRANSITION (1958-1969). — La réalisation du premier objectif du traité CEE, à savoir l'établissement d'une union douanière, c'est-à-dire d'un espace sans frontières tarifaires internes et protégé par un tarif extérieur commun, devait être opérée pendant une période de transition de douze ans, divisée en trois étapes. Parallèlement étaient posées les règles permettant que soit assurée la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. En même temps, le traité prévoyait la mise en place d'un certain nombre de politiques communes, et notamment de la politique agricole commune. À la fois pour des raisons économiques (période de forte croissance) et pour des raisons politiques (convergence des intérêts des États membres), cette phase initiale a été couronnée de succès. La construction communautaire a pourtant dû affronter deux crises majeures, liée pour la première au rejet par la France de la première candidature du Royaume-Uni (1963), et pour la seconde à un blocage institutionnel se traduisant par la « politique de la chaise vide » de la part du gouvernement français, qui devait se résoudre par le compromis de Luxembourg (1965-1966).

7 LA CROISSANCE : LA PÉRIODE DÉFINITIVE. — À la veille de la fin de la période de transition, le sommet de La Haye (1969) provoquait une relance de la construction communautaire grâce au triptyque « achèvement — approfondissement — élargisse-

A - Le traité de Maastricht

12 L'ÉLABORATION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT. — Si la perspective de la création d'une véritable Union européenne constituait un objectif sans cesse réaffirmé par les États membres depuis le sommet de Paris de 1972, si de nombreux projets avaient été élaborés dans cette perspective, l'accélération du processus n'a pas été élaborée dans cette perspective, l'accélération du processus n'a pas été élaborée dans cette perspective, l'accélération du processus n'a pas été élaborée dans cette perspective...

13 L'APPORT DU TRAITÉ DE MAASTRICHT. — Sans revenir sur les critiques adressées à juste titre à la présentation formelle du traité, il convient néanmoins de mettre l'accent sur la complexité de la « grammaire de Maastricht », qui traduit l'extrême difficulté de parvenir à des compromis ponctuels politiquement acceptables, fait que le texte conventionnel proprement dit est assorti de 17 protocoles insérés dans l'Acte final, ainsi que de 33 déclarations adoptées par la Conférence. L'architecture globale s'articule selon une structure supportée par ce qu'il est convenu d'appeler trois piliers. A la suite du Préambule et des « dispositions communes », qui apparaissent comme un « fronton commun », le traité comporte un pilier central constitué des dispositions modifiant les traités de Paris et de Rome, dont le contenu peut être résumé de la façon suivante : indication des principes et des objectifs de la construction communautaire (art. 1 à 7 C) ; établissement d'une citoyenneté de l'Union (art. 8 à 8 E) ; fondements de la Communauté (art. 9 à 136 bis) ; intégration d'une part la mise en place de l'union économique et monétaire (art. 102 A à 109 M) et d'autre part l'attribution de nouveaux champs de compétence à la Communauté ou le développement des compétences existantes, en matière de politiques dérivées ; dispositions institutionnelles et financières ; dispositions générales et finales (art. 210 à 240 et L à S). A ce dispositif s'ajoute un « deuxième pilier » (titre V, art. 1 à J. 11), consacré à la politique étrangère et de

2 mai 1992 entre la Communauté et ses États membres d'une part, les États membres de l'ALE d'autre part. Toutefois, à la suite du refus de ratification de la Confédération helvétique, et de l'adhésion à la Communauté de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, l'accord a singulièrement perdu de sa signification géopolitique. En revanche, ces adhésions, effectives depuis le 1^{er} janvier 1995, constituent une nouvelle étape dans le processus d'élargissement progressif de la Communauté. Les demandes d'adhésion actuellement pendantes (Malte, Chypre, Turquie, pays d'Europe centrale et orientale, pays baltes), qui pourraient se traduire par de nouveaux élargissements dans un avenir proche, expliquent que l'un des enjeux de la construction européenne au lendemain de la signature du traité d'Amsterdam, et en particulier l'un des objets de la CIG 2000 qui a préparé l'adoption du traité de Nice, aient été précisément la définition du calendrier, des conditions économiques et politiques de l'adhésion aux Communautés, mais également des indispensables modifications du système institutionnel qu'impliquera nécessairement une nouvelle augmentation du nombre des États membres.

B - Le développement parallèle de la coopération politique européenne

10 LA PROGRESSION INFORMELLE DE LA COOPÉRATION POLITIQUE. — Dès la conclusion des traités de Rome, la question des prolongements de la construction communautaire en dehors du terrain strictement économique, et notamment en matière de politique étrangère, était posée. Mais le souvenir de l'échec de la CSD et l'avortement de propositions trop étroitement liées à une vision gaullienne de la construction européenne ont eu pour conséquence l'adoption d'une démarche plus empirique que systématique. L'adoption du rapport Davignon (1970) a établi un mécanisme de concertation en matière de politique étrangère, progressivement perfectionné lors du sommet de Copenhague (1973) et des Conseils européens de Londres (1981) et de Stuttgart (1983), tandis que se développait timidement une coopération en matière d'affaires intérieures et de justice. La création en 1974 du Conseil européen à permis aux chefs d'État et de gouvernements de donner des impulsions significatives au processus de la coopération politique européenne (CPE).

11 L'INSERTION DE LA COOPÉRATION POLITIQUE DANS LES TRAITÉS. — L'Acte unique européen ne s'est pas contenté de promouvoir l'achèvement du marché intérieur, mais a également constitué une étape importante dans l'institutionnalisation de la coopération politique. En dehors de la constitutionnalisation du Conseil européen, l'Acte unique donne une base conventionnelle à la coopération en matière de politique étrangère. Son titre III (art. 30 AUE), s'il reprend pour l'essentiel l'acquis de la coopération politique européenne (CPE), a le mérite de faire une place à la dimension politique de la construction européenne et d'ouvrir la voie à la réalisation à terme d'une véritable union politique européenne.

nt ». La levée du veto français à l'adhésion du Royaume-Uni a permis de réaliser en 1973 le premier élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande. Le processus d'élargissement s'est poursuivi en 1985 avec l'adhésion de la Grèce et du Portugal. La première décennie de la période définitive se traduisait également par l'achèvement du marché commun, le développement des politiques communes, y compris des politiques communes dérivées ou « politiques d'accompagnement », rendues nécessaires par l'élimination des obstacles aux échanges entre États membres. Simultanément étaient posés les enjeux jalons de l'union économique et monétaire sur la base des engagements pris au traité de Rome, sous réserve des difficultés consécutives au premier choc pétrolier, à l'institution du « serpent monétaire » (1972), puis du « système monétaire européen » (1978). Les mécanismes institutionnels étaient adaptés aux nouvelles exigences de l'intégration, notamment grâce à la création du Conseil européen (sommet de Paris de 1974) et à l'élection du président européen au suffrage universel direct (décidée en 1976, en application en 1979). Les difficultés économiques et politiques devaient cependant rendre indispensable le passage à une nouvelle étape, destinée à marquer la volonté des États membres d'achever la réalisation du Marché intérieur.

8 LA MATURETÉ : L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN. — Différentes initiatives avaient mis en évidence la nécessité d'une nouvelle avancée de la construction européenne, qu'il s'agisse du rapport Tinbergen (1975), du rapport des Trois Sages (1979), du projet d'Acte européen dit « Genscher-Colombo » (1981), et surtout de l'initiative pinelli, qui avait abouti à l'adoption par le Parlement européen d'un projet de traité d'union européenne (1984). La présidence française, lors du Conseil européen de Fontainebleau (1984), devait instituer deux comités composés de représentants des chefs d'État et de gouvernements en vue de suggérer les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux traités originaires. Sur la base des rapports de ces comités, le Conseil européen de Milan décidait à la majorité de convoquer une conférence intergouvernementale chargée de proposer une révision des traités, qui devait prendre la forme de l'Acte unique européen, signé les 14 et 28 février 1986 à Luxembourg et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. L'Acte unique visait la réalisation d'un grand marché intérieur à l'échelle du continent européen, grâce à l'élimination des obstacles techniques, fiscaux et physiques aux frontières intracommunautaires et au développement de politiques d'accompagnement, notamment de la cohésion économique et sociale. Il prévoyait simultanément certaines améliorations du système institutionnel, notamment par une association plus poussée du Parlement européen au processus décisionnel et par l'institutionnalisation du Conseil européen.

9 L'OUVERTURE : L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN ET L'ÉLARGISSEMENT. — Depuis le premier élargissement, les pays de l'ALE qui n'avaient pas adhéré à la Communauté étaient liés à cette dernière par des accords d'association, mais ont souhaité renforcer ces liens et en particulier profiter plus directement des avantages du marché intérieur. C'est la raison pour laquelle a été envisagée la constitution d'un « Espace économique européen », qui devait se traduire par l'application, à une échelle géographique plus vaste, d'une partie substantielle de l'acquis communautaire. En dépit de certaines difficultés politiques lors des négociations et malgré les questions juridiques délicates soulevées par les mécanismes envisagés, ce processus a abouti à la signature de l'accord de Porto le

sécurité commune (PESC) et un troisième pilier (titre VI, art. K à K.9), consacré à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. L'accord final sur cet ensemble de dispositions n'a pu être acquis que sous réserve de la « différenciation » introduite dans le domaine social grâce au protocole et à l'accord de onze sur la politique sociale, excluant le Royaume-Uni de l'application du traité dans ce domaine (*opting out*), et sur les clauses d'exemption consenties au profit du Royaume-Uni et du Danemark concernant le passage à la monnaie unique.

B - Le traité d'Amsterdam

14 LA RÉVISION DE 1996. — Le traité sur l'Union comportait une clause dite de « rendez-vous » (art. N, § 2 UE) prévoyant le déclenchement obligatoire d'une procédure de révision en 1996, dont l'objet est à la fois de permettre la « communautarisation » des compétences exercées dans le cadre des deuxième et troisième piliers, l'élargissement de la procédure de codécision de l'article 189 B, l'extension des compétences de l'Union, la hiérarchie des normes communautaires. Cette énumération n'est toutefois pas limitative, et la révision pouvait être étendue à d'autres dispositions du traité sur l'Union. La conférence intergouvernementale dite « CIG 96 » a en effet été convoquée à Turin le 29 mars 1996, en vue de procéder à la révision des traités sur la base des suggestions avancées par les institutions et des propositions du « Groupe de réflexion » dit « Groupe Westendorp » créé à cette fin. Le texte du projet de traité a été arrêté lors du Conseil européen des 16-17 juin 1997 à Amsterdam et signé après mise en forme linguistique et juridique le 2 octobre 1997 également à Amsterdam. Le traité est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, après ratification par les quinze États signataires.

15 L'APPORT DU TRAITÉ D'AMSTERDAM. — Les résultats de la Conférence intergouvernementale ont été considérés par la plupart des observateurs comme relativement décevants par rapport aux enjeux qui avaient été identifiés par les institutions et les États membres. Il faut cependant constater que même s'il n'est sans doute pas à la hauteur des ambitions initialement affichées, le traité enregistre un certain nombre d'avancées non négligeables dans la construction européenne. Parmi les novations significatives, on mentionnera tout d'abord la constitution d'un « espace de liberté, sécurité et justice » qui se traduit d'une part par la « communautarisation partielle du troisième pilier », c'est-à-dire l'insertion de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures dans les compétences communautaires, et d'autre part par la rénovation du pilier intergouvernemental, notamment par l'incorporation de l'« acquis Schengen », sous réserve des modalités particulières applicables au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande. En deuxième lieu, il faut souligner l'importance que revêtent les dispositions relatives à la dimension sociale de la construction communautaire, et en particulier l'insertion d'un nouveau titre consacré à l'emploi. Par ailleurs, l'*opting out* consenti au Royaume-Uni par le protocole social et l'accord sur la politique sociale annexés au traité de Maastricht est supprimé, ce qui a pour conséquence de réunifier la compétence communautaire en matière de politique sociale, et de renforcer le dispositif prévu dans les versions antérieures des traités. La troisième innovation majeure introduite par le traité d'Amsterdam est l'institution du mécanisme des « coopérations renforcées », qui est de nature à permettre, dans des conditions relat-

vement précises, à certains États membres de progresser plus rapidement dans certains domaines sans être paralysés par l'opposition des autres États membres, selon une logique d'intégration différenciée. Le traité d'Amsterdam a également procédé à des aménagements moins spectaculaires, mais qui n'en sont pas moins très significatifs. Il s'agit tout d'abord de la modification des dispositions relatives à la protection des droits fondamentaux, dont le respect devient une condition explicite d'adhésion à l'Union, et dont la violation massive peut déclencher l'ouverture d'une procédure de suspension des droits des États membres en cause. Par ailleurs, a été institutionnalisée l'association des parlements nationaux au fonctionnement institutionnel de la Communauté et de l'Union, grâce à l'insertion d'un protocole spécial sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne », qui notamment reconnaît un « statut » communautaire à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). D'autre part, le nouveau traité a introduit une série d'adaptations des mécanismes de la politique étrangère et de sécurité commune. Concernant les compétences communautaires *stricto sensu*, la conférence n'a pas procédé à des modifications substantielles. En revanche, les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ont acquis, sous la forme d'un protocole, valeur conventionnelle, de même que les règles relatives à la transparence de l'action des institutions. Le processus de décision a été modifié par l'extension des cas de vote à la majorité qualifiée et par l'extension et la simplification de la procédure de codécision. De même, les compétences de la Cour de justice ont été élargies, selon des modalités complexes, aux dispositions relatives à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Enfin, le traité d'Amsterdam porte la trace des multiples compromis difficiles qui ont conduit à l'insertion de dispositions particulièrement ambiguës, ainsi qu'à la prolifération de protocoles, de déclarations adoptées par la Conférence et de déclarations unilatérales des États membres dont la Conférence a pris acte, cet ensemble de textes de valeur juridique variable étant annexé à l'Acte final. En dernier lieu, il convient de mettre l'accent sur l'effort entrepris en vue de simplifier et de consolider les traités, notamment par l'élimination des dispositions conduisant ou faisant double emploi et par une renumérotation globale des dispositions des traités révisés.

C - Le traité de Nice

16 LA RÉVISION DE 2000. — La Belgique, la France et l'Italie avaient constaté, dans une déclaration n° 57 annexée à l'Acte final d'Amsterdam que le traité ne répondait pas « à la nécessité (...) de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions », alors qu'un tel renforcement était « une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion ». Le Conseil européen de Cologne en juin 1999 a décidé que devait être convoquée une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG 2000) en vue de réviser les traités dans la perspective des futurs élargissements, et notamment de résoudre les questions institutionnelles non réglées à Amsterdam (problème dit des « reliquats » ou des *left overs* d'Amsterdam). Les propositions de la CIG, discutées aux Conseils européens de Feira (juin 2000) puis de Biarritz (octobre 2000), ont fait l'objet de systématisation par la Présidence française pour être présentées au Conseil européen de Nice, ouvert le 7 décembre 2000. Un texte de compromis a été laborieusement

adopté - après prolongation du sommet - le 11 décembre 2000. Après une mise en forme linguistique et juridique, qui ne s'est d'ailleurs pas effectuée à droit constant par rapport au texte arrêté à Nice, mais a introduit certaines « rectifications » de fond, le processus de ratification par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives a été lancé en janvier 2001.

17 L'APPORT DU TRAITÉ DE NICE. — Les thèmes sur lesquels sont focalisées les plus vives discussions entre les États membres étaient constitués par les modifications institutionnelles liées aux futurs élargissements. Il s'agissait tout d'abord de la pondération des voix au sein du Conseil ; sur ce point, l'article 3 du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne annexé au traité reporte au 1^{er} janvier 2005 l'application d'un nouveau système de pondération des voix des quinze États membres et la déclaration relative à l'élargissement insérée dans l'Acte final de la Conférence établit les règles de pondération qui s'appliqueront à la suite de l'adhésion de nouveaux membres dans la perspective d'une Europe à vingt-sept. Les conditions d'adoption des actes à la majorité qualifiée sont également modifiées : le nouveau dispositif combine une double exigence (seuil en voix pondérées + majorité simple ou des deux tiers des États membres, selon que l'acte est ou non adopté sur proposition de la Commission) avec la possibilité (« fillet démographique »), à la demande d'un État membre, de procéder à la vérification du critère démographique (les États composant la majorité qualifiée doivent représenter au moins 62 % de la population de la Communauté pour que la décision puisse être adoptée). Le protocole modifie également avec effet différé au 1^{er} janvier 2004 le nombre de membres du Parlement européen élus dans chaque État membre, en tirant notamment les conséquences de la réunification de l'Allemagne, tandis que la déclaration annexée à l'Acte final établit la composition du futur Parlement de l'Europe à vingt-sept, le nombre total de parlementaires étant finalement plafonné à 732. L'autre dossier délicat concernait la composition de la Commission : le protocole prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, la Commission ne comprendra plus qu'un seul national de chaque État membre, et qu'à la suite de l'élargissement à vingt-sept, le nombre de membres de la Commission, qui sera fixé par le Conseil à l'unanimité, sera inférieur au nombre des États membres, le choix étant effectué sur la base d'une rotation égalitaire. Sont également modifiées les compositions respectives du Comité économique et social et du Comité des régions. Du point de vue institutionnel, il faut ajouter que la présidence de la Commission est renforcée et que la nomination de cette dernière est facilitée. Par ailleurs, les hypothèses de vote à la majorité qualifiée sont sensiblement accrues, même si les États membres ont tenu, sur des sujets variés, à se garder un « droit de veto » en maintenant la règle de l'unanimité, soit à titre provisoire, soit sous condition d'une décision unanime du Conseil décidant du passage à la majorité qualifiée. Il est clair que ces mécanismes, dont l'extraordinaire complexité porte la trace des équilibres précaires et des arbitrages minutieux qui ont caractérisé le processus de négociation de Nice, expriment les limites de la voie intergouvernementale en matière de révision des traités. À côté de ces décisions qui ont prioritairement retenu l'attention des milieux politiques et médiatiques, certaines questions ont en revanche fait l'objet de modifications peut-être plus importantes, même si elles n'ont pas échappé à l'intransigence des États membres dans la défense acharnée de ce qu'ils estiment être leurs intérêts nationaux :

e traité de Nice opère en effet une réforme non négligeable du système juridictionnel communautaire, du dispositif relatif aux coopérations renforcées, des mécanismes du deuxième et du troisième piliers. Enfin, a été timidement « proclamée » à Nice la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui toutefois ne figure pas dans le texte du traité. En dépit de l'ambition affichée par la Présidence française, l'impossibilité de parvenir à un accord quelconque pen ambitieux sur nombre de points engendra inévitablement des « reliquats de Nice », qui expliquent que soit d'ores et déjà prévu, sur la base d'une « clause de rendez-vous » figurant dans une déclaration insérée à l'annexe IV du traité, que soit engagé dès 2001 « un débat à la fois plus large et plus approfondi », notamment sur la répartition des compétences, le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités et le rôle des parlements nationaux. En tout état de cause, une nouvelle CIG sera convoquée en 2004.

IL Y A 50 ANS, DANS LE MONDE

La signature du traité Schuman

ANNONCÉ le 9 mai 1950 par M. Robert Schuman, le plan de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui devait porter son nom, a été signé hier à Paris. Il devra être ratifié par les Parlements dans les six mois, ce qui n'ira pas sans difficultés : on a parlé de celles qui attendent le chancelier Adenauer en Allemagne. Mais qu'advient-il en France si le vote est confié à une nouvelle Assemblée, dont on ne peut prévoir la composition et les tendances ?

Après un an de négociations parfois délicates on ne saurait affirmer que tout se soit passé conformément aux premières espérances. Les défiances, les particularismes se sont réveillés, comme on pouvait s'y attendre. Il faut espérer que l'entente et l'harmonie naîtront chez les intéressés du travail en commun. La Haute Autorité est précisément là pour y aider. C'est

(20 avril 1951.)

LN 20 Avril 2004

REVUE ESPIONNE N° 59, JUIN 1954

Pierre Mendès-France et la conférence de Bruxelles

En juin 1954, Pierre Mendès-France arrive au pouvoir. Après en avoir parié un grand nombre de fois avec lui, j'éprouve encore aujourd'hui quelque mal à définir son attitude et à expliquer son évolution. Il avait voté pour le principe de la C.E.D. en février 1952 alors, qu'il l'a dit plus tard, il n'aimait pas la C.E.D. ; et il allait cependant tenter, au début de l'été 1954, de trouver une formule de compromis qui malgré tout préservât dans une certaine mesure les idées essentielles du traité. Je crois que la complexité du système, le danger qui pesait soudainement sur l'indépendance de la France, et menaçait d'éclouffer sa voix dans le débat international, en particulier dans le concert des pays occidentaux, l'agacèrent, l'inquiétèrent et peut-être même l'angoissèrent, lui que séduisait, plus que tout, le verité d'un grand rôle international pour son pays et, naturellement, si possible, pour lui-même. Je crois qu'il était sensible, aussi, au déchirement du tissu national sous l'effet de la querelle de la C.E.D., lui qui était très attaché à la cohésion française, sensible aussi à l'exemple de son plus proche collaborateur et ami, Georges Berts, lui-même très hostile au projet. Mais le principe émettait qu'il n'attachait pas, en définitive, à ces problèmes, l'importance vitale que le général lui attribuait, et qu'en définitive il était surtout attentif à la négociation parmanente avec les pays anglo-saxons, considérant, au moins au début, que c'était la manière la moins dangereuse d'accepter la création de contingents allemands, tant il restait, à certains égards, marqué par l'antigermanisme. Il n'était, en tout cas, pas passionné par ce débat.

Quand il forme son gouvernement, composé, en majorité, pour la première fois, d'adversaires de la C.E.D., il décide que le général Koenig, ministre de la Défense, et Maurice Bourgeois-Maunoury, chef des Transports, seraient chargés d'élaborer un compromis. Cette tentative ayant abouti à un échec, il prend, personnellement possession à la fin de juillet, la France demandera la ratification du traité à condition que cinq conditions soient remplies :

- limitation de la C.E.D. à une durée égale à celle du Pacte atlantique ;
- délai de 5 ans avant l'application des clauses supranationales ;
- limitation de l'intégration aux forces de couverture, en fait celles stationnées sur le territoire allemand (la totalité des forces allemandes, une fraction seulement des autres) ;
- dissolution de la C.E.D. en cas de dénonciation du Pacte atlantique ;

ou, au cas de réunification de l'Allemagne. En fait, aucun changement fondamental du traité n'était demandé. C'est donc avec ce compromis refusé par ses ministres R.P.F., que Pierre Mendès-France partit pour Bruxelles le 19 août. Tous ceux qui ont vécu cette conférence en gardent un souvenir presque inoubliable ; il y a peu d'exemples d'une conclusion où une délégalion ait été si absolument seule et soumise à d'aussi extraordinaires pressions.

Le climat en fut presque religieux. M. de Gaspéri, l'ancien président du Conseil italien, venait de mourir : il avait incarné, avec Robert Schuman et Adenauer, cette Europe démocratique chrétienne, que certains polémistes appelaient même l'Europe du Vatican. Maurice Bourgeois-Maunoury, membre de la délégation française, m'assura même avoir vu, lors d'une suspension de séance, un chapelet traîner sur un bureau... On interrompit les débats une minute pour un silence commémorant la mémoire du président de Gaspéri et, naturellement, Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères belges, qui avait demandé cette minute de silence, évoqua le combat passionné mené par Gaspéri en faveur de l'Europe intégrée et en particulier de la Communauté Européenne de Défense.

En réalité, le climat même, le caractère insupportable des pressions, de l'avis de tous les délégués français, même de ceux favorables au projet, rendaient tout accord impossible. Des bureaux français, franciseur ou André Philip s'était prononcé contre le protocole proposé par Mendès-France. Le Figaro ou Robert Schuman avait fait de même, furent brandis en défi aux négociateurs français. Edgar Faure dut se rendre auprès de P.H. Spaak pour lui signifier que, faute d'un accord sur l'ensemble des protocoles, l'affaire serait finie. Le secrétaire général du traité d'Orsay, Alexandre Parodi, en vint à passer un billet à Pierre Mendès-France que celui-ci mit dans sa poche, et confia plus tard à l'un de ses biographes. Alexandre Parodi réagissait un peu à la manière dont ce très digne et très grave professeur de droit avait réagi à l'occupation allemande : « Vous êtes soumis, M. le président, à des pressions intolérables ! », sans précéder la réclamation par « M. le président, la réunion particulière que Pierre Mendès-France eut avec le chancelier Adenauer, et l'assurance qu'il en retira que la réconciliation franco-allemande était l'une de ses priorités absolues au même titre que l'intégration atlantique, que l'Allemagne n'envasagait donc pas, comme le secrétaire d'Etat américain Dulles le disait, de conclure avec les autres Européens un traité sans la France, et qu'on s'orienterait vers de nouvelles formules acceptables par elle : ce qui lui fut confirmé par Winston Churchill le jour même de l'échec des pourparlers.

La bataille pour la ratification

Le gouvernement refusant dès lors d'engager son autorité en faveur de la ratification du traité, et celui-ci étant déposé comme il l'avait promis sur le bureau de l'Assemblée nationale, les partisans de la C.E.D. tentèrent d'ajourner le débat, tant ils sentaient le climat défavorable et l'issue fatale inévitable, par une motion dite préjudicielle : conformément à la procédure, le général Aumeran y répondit par une question préalable qui, selon le règlement de l'Assemblée, avait priorité et de l'autre, puis le débat se poursuivant, une nouvelle motion préjudicielle fut déposée, et le président Herriot, priant pour la dernière fois à l'Assemblée, déposa une nouvelle question préalable qui fut adoptée par 319 voix contre 264.

L'analyse du scrutin est révélatrice, par comparaison avec celui de février 1952. Quelques anciens R.P.F., quelques-uns seulement passés au groupe de l'Action Républicaine et Sociale, avaient changé leur vote mais ce n'était que des cas d'exception. Les communistes n'avaient pas changé le leur. Ni le M.R.P., ni la majorité au parti radical, ne s'était inclinée devant les adversaires de la C.E.D. Mais le parti socialiste s'était divisé. Guy Mollet n'était pas parvenu à imposer la discipline de vote et 40 députés socialistes sur 100 votèrent contre le traité, assurant ainsi la défaite du projet.

Épilogue

Cet échec fut naturellement suivi d'une relance de la négociation sur le réarmement de l'Allemagne hors de tout cadre supranational, aboutissant aux traités de Londres et de Paris. La conjugaison des deux courants qui avaient assuré l'échec de la C.E.D. — l'hostilité à tout réarmement allemand et l'opposition à l'organisation supranationale d'une défense de l'Europe — se trouvait comue.

Au début de 1953, Staline était mort, la crise internationale devait se modifier profondément, on allait bientôt parler de « détente ». Le 17 juin 1953, la revête des courriers de Berlin-Est faisait prendre conscience du danger éventuel d'un réarmement rapide de l'Allemagne : les contingents allemands seraient-ils restés impaisés si ces événements s'étaient accomplis ? Le risque long terme dénoncé d'infiltrations allemandes vers l'Est semblait du même coup prendre corps.

Plus généralement, le désir d'un règlement politique entre Est et Ouest commençait à prévaloir sur l'obsession antisoviétique de la guerre froide. Le général de Gaulle saisit alors parfaitement la portée de ces changements, il manifesta à plusieurs reprises sa conviction que toutes les chances d'un règlement pacifique avec l'Union soviétique soient d'abord explorées, qui rendraient moins nécessaire et peut-être inutile, le réarmement de l'Allemagne.

Le 7 avril 1954, il déclare : « Une politique vraiment française prendrait pour premier objectif d'amener à cette détente, les deux blocs adverses. » Précisant que si elle se révélait impossible, l'Allemagne pourrait alors entrer dans la confédération qu'il envisageait avec des forces délimitées ».

Au Parlement, les partisans du général de Gaulle se divisèrent : un tiers environ du groupe républicain social votait contre la ratification des traités de Londres et de Paris, comme Gaston Soustelle, René Capitant, Jacques Soustelle, D'autres s'abstenaient, comme Jacques Venetroux et Pierre de Gaulle, tous deux parents du Général, les généraux Koenig et de Monsabert. Au Sénat, la majorité du groupe restait hostile à la ratification, avec Edmond Michelet. Ceux qui en étaient partisans, il n'y avait plus à faire d'obstacle au réarmement allemand dès lors que les entraves à la souveraineté française étaient levées : le réarmement français était lié à la conclusion d'un accord avec une garantie contre la réunification.

4-5
Ibid.

Pour les adversaires du traité, au contraire, un règlement pacifique répondant à l'aspiration légitime du peuple allemand à l'autodétermination éviterait les dangers de son réarmement.

Ainsi s'achevait cette querelle. La passion qu'elle a soulevée a fait quelques fois composer à l'affaire Dreyfus : mais celle-ci ne mettait pas en cause l'existence même de la France, sa politique étrangère, ses intérêts extérieurs, ni même sa défense, si ce n'est par le biais des campagnes antimilitaristes, pas plus qu'elle n'avait sérieusement remis en cause les clivages traditionnels de la droite et de la gauche, des républicains contre les monarchistes, des laïcs contre les cléricaux. L'affaire de la C.E.D. brisa presque tous les partis, divisa presque tous les états-majors, concerna et divisa les milieux de presque toutes les organisations et la plupart des rédactions de journaux. Elle mit fin à la prépondérance absolue des partis fondateurs de la IV^e République, unis avant tout contre toutes les tentatives de révision de la constitution. En réalité, ce qui était en cause c'était un certain concept de la place du pays dans le concert européen, et de son rôle international : c'était la conviction pour les uns que l'avenir de la France, c'était l'Europe, et pour les autres que cet avenir dépendait du maintien de son indépendance. De là la passion soulevée par un problème qui mettait en cause, non ses intérêts, mais une philosophie politique.

La position du général de Gaulle

Aux lendemains du déclenchement de la guerre de Corée, le général de Gaulle avait admis la nécessité qu'il y avait à faire participer des contingents allemands au système de défense occidental. Il est alors habillé, lui aussi, par l'idée de l'imminence d'un nouveau conflit mondial et l'exprime alors souvent. On peut même dire que cette préoccupation, alors dominante, a largement inspiré l'orientation générale du H.P.F., ce fut peut-être aussi, à mon sens, l'une des sources de son échec final.

Le 10 juillet 1950, dans une interview à un journaliste américain, il demanda au nom de quel on pourrait entendre aux Allemands de se désarmer, insista que cela résulte d'un « accord pratique entre eux-mêmes et le peuple français », et que cela soit basé sur une organisation politique strictement européenne.

Il y revient à plusieurs reprises dans les mois qui suivent, précisant que la contribution allemande doit s'inscrire dans un

effort commun « dont il revient à la France de tracer le plan et de désigner le chef, comme pour les Etats-Unis dans le Pacifique et pour la Grande-Bretagne en Orient ».

Dès la fin de l'année, ces propos s'infléchissent. Le 7 janvier 1951, il renvoie « aux géomètres les plans étrangers qui prétendent mêler à l'intérieur des mêmes unités, les contingents des pays divers, pour fabriquer l'armée apatride ». Le ton est donné, il ne variera plus. Il ne peut y avoir d'armée si elle ne défend son Nation, aux ordres de son commandement et de son gouvernement. A partir de là seulement, un système coalescé peut se concevoir, qui est radicalement opposé, dans son principe même, à la C.E.D.

Deuxième argument fondamental : la défense de l'Europe doit être européenne. La conférence de presse du 25 février 1953 est à cet égard la plus caractéristique. Le général de Gaulle s'y écrit : « Je viens de dire que le nom donné à l'armée dite européenne est un titre fallacieux, pour qu'il y ait l'Armée européenne, il faudrait qu'elle soit l'armée de l'Europe. » Or, il ne s'agit pas, pour lui, d'une armée européenne puisqu'elle est complètement soumise à l'organisation militaire atlantique, c'est-à-dire au commandement en chef américain. Le refus s'impose donc de la subordination de la France, et avec elle des autres pays européens, à un système militaire dominé par les Etats-Unis et dans une perspective politique et stratégique tout entière dictée par eux et par leurs intérêts politiques et stratégiques.

Troisième donnée majeure : le traité créant la C.E.D. a retiré les forces armées, exception faite de celles servant outre-mer, à l'autorité du gouvernement français. L'ensemble de forces des pays adhérents à la C.E.D. est désormais à la disposition d'un commissariat général qui les administre, un conseil des ministres de la Défense vérifiant la compatibilité de cette administration avec les décisions économiques et financières des différents gouvernements. Tout ce qui concerne la stratégie, la tactique, l'instruction, l'entraînement, dépendant de l'O.T.A.N.

Formidable amputation de souveraineté, sans précédent, et sans limite dans le temps : à laquelle le général de Gaulle se refuse catégoriquement. La France se trouverait privée, pour toujours, de ses moyens de défense, incorporés dans un ensemble lui échappant totalement. Et l'on rejoint là une préoccupation qui ne cessera plus de s'affirmer chez lui : le soul de ne pas engager, sans retour et sans nuance, la France dans un système figé dans la guerre froide, empêchant toute latitude de négociation avec l'Union soviétique.

La déclaration de Robert Schuman pour une Haute Autorité européenne du Charbon et de l'Acier

9 mai 1950

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes — créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le Gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif :

Le Gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indissoluble à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

(...)

La construction de l'Europe
selon Jean Monnet

(Séance d'installation de la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier, Luxembourg,
10 août 1952.)

Pour la première fois, les relations traditionnelles entre les Etats sont transformées. Selon les méthodes du passé, même lorsque les Etats européens sont conquis de la nécessité d'une action commune, même lorsqu'ils mettent sur pied une organisation internationale, ils réservent leur pleine souveraineté. Aussi l'organisation internationale ne peut ni décider, ni exécuter, mais seulement adresser des recommandations aux Etats. Ces méthodes sont incapables d'éliminer nos antagonismes nationaux qui s'accroissent inévitablement tant que les souverainetés nationales elles-mêmes ne sont pas surmontées.

Aujourd'hui, au contraire, six Parlements ont décidé, après mûre délibération et à des majorités massives, de créer la première Communauté européenne qui fusionne une partie des souverainetés nationales et les soumet à l'intérêt commun.

Dans les limites de la compétence qui lui est conférée par le Traité, la Haute Autorité a reçu des six Etats le mandat de prendre en toute indépendance des décisions qui deviennent immédiatement exécutoires dans l'ensemble de leur territoire. Elle est en relations directes avec toutes les entreprises. Elle obtient des ressources financières, non de contributions des Etats, mais de prélèvements directement établis sur les productions dont elle a la charge.

Elle est responsable, non devant les Etats, mais devant une Assemblée européenne. L'Assemblée a été élue par les Parlements nationaux ; il est déjà prévu qu'elle pourra être élue directement par les peuples. Les membres de l'Assemblée ne sont liés par aucun mandat national ; ils votent librement et par tête et non par nation. Chacun d'eux ne représente pas son pays, mais la Communauté entière. L'Assemblée contrôle notre action. Elle a le pouvoir de nous retirer sa confiance. Elle est la première Assemblée européenne dotée de pouvoirs souverains.

Les actes de la Haute Autorité sont susceptibles de recours en Justice. Ce n'est pas devant les tribunaux nationaux que de tels recours seront portés, mais devant un tribunal européen, la Cour de Justice.

Toutes ces Institutions pourront être modifiées et améliorées à l'expérience. Ce qui ne sera pas remis en question, c'est qu'elles sont des Institutions supranationales et, disons le mot, fédérales. Ce sont des Institutions qui, dans la limite de leur compétence, sont souveraines, c'est-à-dire dotées du droit de décider et d'exécuter.

Le charbon et l'acier ne sont toutefois qu'une partie de la vie économique. C'est pourquoi une liaison constante doit être assurée entre la Haute Autorité et les Gouvernements qui demeurent responsables de la politique économique d'ensemble de leurs Etats. Le Conseil de Ministres a été créé, non pour exercer un contrôle ou une tutelle, mais pour établir cette liaison et assurer l'harmonie entre la politique de la Haute Autorité et celle des Etats membres.

Ce vaste marché, origine et but de notre entreprise, est la mise en commun de marchés nationaux qui étaient auparavant séparés. Notre expérience quotidienne confirme que, pour le réaliser, pour qu'il produise ses effets, il faut des règles qui gouvernent son fonctionnement, des ajustements graduels dans son établissement et des Institutions qui veillent à ces règles et à ces transitions.

Il ne sert de rien, en effet, de supprimer les contingents s'ils peuvent être remplacés par un rétablissement ou un relèvement de droits de douane.

Il ne sert de rien d'éliminer, à la fois, les contingents et les droits de douane si l'on maintient les discriminations dans les tarifs de transport, dont l'effet est équivalent.

Il ne sert de rien d'éliminer ces barrières et ces discriminations si l'on laisse le champ libre à une répartition des marchés convenue entre les cartels de producteurs.

Pour poursuivre la réalisation des objectifs ainsi définis, le Gouvernement français est prêt à ouvrir des négociations sur les bases suivantes :

La mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides : la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité ; la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents ; le développement de l'exportation commune vers les autres pays ; l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries.

Pour atteindre ces objectifs à partir des conditions très disparates dans lesquelles sont placées actuellement les productions des pays adhérents, à titre transitoire, certaines dispositions devront être mises en œuvre, comportant l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion facilitant la rationalisation de la production. La circulation du charbon et de l'acier entre les pays adhérents sera immédiatement affranchie de tout droit de douane, et ne pourra être affectée par des tarifs de transports différentiels. Progressivement se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

A l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production.

Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les Etats et soumis à la ratification des Parlements. Les négociations indispensables pour préciser les mesures d'application seront poursuivies avec l'assistance d'un arbitre désigné d'un commun accord ; celui-ci aura charge de veiller à ce que les accords soient conformes aux principes et, en cas d'opposition irréductible, fixera la solution qui sera adoptée. La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements ; un Président sera choisi d'un commun accord par les gouvernements ; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité. Un représentant des Nations Unies auprès de cette Autorité sera chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'ONU, rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifiques.

L'Institution de la Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriété des entreprises. Dans l'exercice de sa mission, la Haute Autorité commune tiendra compte des pouvoirs conférés à l'Autorité internationale de la Ruhr et des obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront.

Ces mesures sont inséparables les unes des autres ; ce sont elles qui distinguent la création d'un marché commun des mesures fragmentaires de libération des échanges, toujours révoquables et presque toujours compensées par d'autres moyens de protection.

Le marché commun ne provoque les transformations de structures et les changements d'attitude nécessaires au progrès que si chacun, producteur et consommateur, sait qu'il est définitif.

Mais on ne peut demander aux Etats de renoncer à toute protection s'ils n'ont, en même temps, une garantie qu'aucun d'entre eux n'abusera de cette ouverture du marché par des actes d'agression économique.

On ne peut demander aux producteurs de se soumettre à cette concurrence élargie, à moins qu'ils n'aient des garanties contre les pratiques déloyales et les moyens discriminatoires.

On ne peut demander aux travailleurs de s'associer aux transformations nécessaires que s'ils ont l'assurance, non seulement que tous les moyens seront mis en œuvre pour les mettre à l'abri des charges de la réadaptation, mais aussi qu'ils bénéficieront personnellement du progrès général que ces transformations entraînent.

Et l'ensemble des consommateurs ne forme véritablement un marché et ne bénéficie des avantages de la Communauté que si les discriminations sont interdites, si toutes les activités sont traitées sur le même pied et obtenent les mêmes chances de se développer. C'est seulement si la concurrence entre les utilisateurs n'est pas faussée par des discriminations exercées par les producteurs ou par les Etats, que la mise en communication des marchés assure la répartition la plus rationnelle des activités et le plus grand progrès de la productivité.

Ces transformations ne peuvent se développer et se maintenir que si, en cas de nécessité, elles s'effectuent par étapes. Des mesures de transition et des clauses de sauvegarde sont nécessaires ; mais leur application ne se négocie pas. Ainsi, pour établir le marché commun, il faut nécessairement établir des règles communes qui se substituent aux règles, propres aux marchés cloisonnés.

Que signifiera dans la vie quotidienne des citoyens de nos six pays ce marché unique du charbon et de l'acier pour 160 millions de consommateurs ? On dira sans doute que peu d'entre eux achèteront du charbon et de l'acier en quantités importantes. Mais le charbon et l'acier interviennent dans la fabrication de tout ce dont l'homme moderne a besoin : le gaz, l'électricité, les outils, les machines, les automobiles. Par la charpe et le tracteur, par l'équipement textile ou la machine à coudre, par l'armature du béton, par l'échafaudage ou la charpente métallique, ils ont leur part essentielle jusque dans nos maisons, nos vêtements, et notre nourriture. Le charbon et l'acier plus abondants, de meilleure qualité, à un prix plus bas, c'est la possibilité pour chacun d'acheter davantage, et pour chaque famille d'obtenir un niveau de vie plus élevé. C'est l'ampleur et la liberté du marché unique qui permettront de développer une production de masse, seul moyen d'obtenir la diminution des prix de revient, le développement des débouchés et l'expansion de la production.

Mais ce marché unique qui englobe les territoires de nos six pays a encore une autre signification. Comment ne pas être frappé, en considérant les activités soumises à la Communauté, par cette extraordinaire concentration de fer et de charbon, par la densité de ces ressources minières et de ces installations industrielles qui, dans un espace aussi limité, constituent sans doute un ensemble unique au monde.

Voyez comme le bassin du nord de la France se prolonge vers la Belgique, comme les charbonnages belges se raccordent aux charbonnages d'Aix et de la Ruhr, regardez la Campine partagée entre la Belgique et les Pays-Bas, et ce même charbon réparti entre la Sarre et la Lorraine, ce même minerai de fer entre la Lorraine et le Luxembourg ! Ces ressources dont la nature a fait l'acier industriel essentiel de l'Europe ont été l'enjeu des luttes entre Etats et des entreprises de domination. En effaçant les divisions que les hommes ont arbitrairement introduites, il s'agit aujourd'hui de recréer ce bassin naturel dont l'unité morcelée a limité le développement.

(Commission des Affaires Economiques de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 26 mars 1953.)

Depuis la première réunion de notre Assemblée à Strasbourg, nous avons marqué une double préoccupation : établir des liens intimes entre nos institutions tout en ne les confondant pas. En effet, nos institutions sont de nature différente : le Conseil de l'Europe est fondé sur la notion de souveraineté nationale, la Communauté du Charbon et de l'Acier, au contraire, est fondée sur la notion nouvelle de fusion des souverainetés. La Communauté est une entité nouvelle et souveraine. La Haute Autorité est l'exécutif de cette Communauté. L'Assemblée de cette Communauté du Charbon et de l'Acier est souveraine, au même titre que les parlements nationaux dans un domaine plus large. Notre Communauté ne se développera bien que si toutes les mesures qu'elle prend sont rendues publiques, expliquées publiquement, non seulement aux peuples de notre Communauté, mais aux peuples qui n'en font pas partie. C'est particulièrement le cas des pays membres du Conseil de l'Europe.

Je tiens à dire que notre Communauté n'est ni une petite Europe, ni une Communauté restreinte. Ses limites n'en sont pas fixées par nous. Elles sont fixées par les pays mêmes qui, pour le moment, ne s'y joignent pas. Il ne tient qu'à eux que nos limites en soient étendues et que les barrières qui séparent nos pays d'Europe, et dont l'ambition de la Communauté du Charbon et de l'Acier est de commencer l'élimination, soient progressivement, et d'une manière plus large encore, abolies.

(Session extraordinaire de l'Assemblée commune, Strasbourg, 30 novembre 1954.)

Au point où nous en sommes de nos travaux, nous pouvons maintenant mesurer la signification de ce marché commun, limité au charbon et à l'acier, que nous avons établi.

Cette signification est double. Pour le charbon et pour l'acier, il crée une situation nouvelle dans laquelle peuvent se résoudre autrement et mieux que dans les cadres des marchés nationaux les problèmes très complexes que pose la structure et l'évolution de nos industries.

Mais, au même temps, le fonctionnement même de ce marché nous amène à décaler, sur des cas concrets, sur la base d'une expérience effective et dans le déroulement même de l'action, des solutions à des problèmes qui sont de caractère général et qui se rencontrent dans d'autres secteurs d'activité ou dans l'ensemble des économies, s'ils étaient touchés par l'intégration européenne.

Ce qui est en jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les Etats et un marché commun où se situent leurs productions et leurs échanges. Et ce problème fondamental se posera dans toute structure européenne qui sera saisi par la constitution d'un Etat unitaire et centralisé : si l'Europe parvient à la création de cette fédération dont la Communauté du Charbon et de l'Acier, selon la déclaration du 9 mai 1950 du Gouvernement français, doit être la première étape, l'expérience concrète que nous avons instituée aura par avance préparé les solutions aux problèmes les plus difficiles que susciterait une structure fédérale.

Entre pays séparés, l'avantage de chacun est limité aux résultats de son effort isolé, aux gains qu'il obtient sur son voisin, aux difficultés qu'il réussit à lui transférer. Dans notre Communauté, l'avantage de chacun des pays membres est l'effet de la prospérité de l'ensemble.

Un marché commun ne peut être réalisé en un jour et les mesures de libération des échanges ou de convertibilité des monnaies n'y suffisent pas. Les avantages que chacun peut retirer de l'établissement du marché commun ne peuvent être pleinement développés que s'il apparaît définitif. Aucun pays ne peut renoncer à ses protections s'il n'a la garantie que les autres Etats renonceraient pareillement aux protections et aux discriminations. Il faut donc que des règles communes soient établies, dont le respect soit assuré. Il faut aussi veiller à l'administration des mesures de transition et de sauvegarde nécessaires.

Jusqu'ici, les relations entre nos pays étaient déterminées par les conditions du plus fort, il fallait se résigner ou essayer de se faire justice soi-même. Aujourd'hui, pour le charbon et pour l'acier, la Haute Autorité décide, conformément à des règles qui sont les mêmes pour tous. Pour la première fois dans les relations entre nos pays, une Cour de Justice souveraine assure à chacun, sans discrimination, le respect de ses droits. C'est ainsi que certains gouvernements et certaines entreprises ont contesté des décisions de la Haute Autorité. Ils les ont néanmoins observées, tout en usant de leur droit de demander à la Cour de Justice de les annuler. Le premier de ces recours a été plaidé à Luxembourg, il y a trois semaines.

Si la nature humaine ne change pas, le comportement des hommes dépend des institutions et des conditions économiques dans lesquelles ils vivent. Les avantages d'un grand marché ne peuvent être pleinement atteints, les relations entre les peuples ne peuvent être transformées que par la création d'institutions communes. Ceux qui en douteraient en trouvent la preuve dans le fonctionnement même de notre Communauté.

1958 : le général de Gaulle et l'acceptation du traité de Rome

par Jean-Marc Boegner (C)

Lorsque le général de Gaulle est revenu au pouvoir en 1958, on se demandait s'il allait effectivement accepter le traité de Rome, en France avec curiosité et chez nos cinq partenaires de la Communauté non sans inquiétude. Certes, le Général s'était déjà, à plusieurs reprises, et même avant la fin de la guerre, prononcé en faveur de l'organisation de l'Europe. Mais on se rappelait davantage l'hostilité qu'il avait manifestée à l'égard du traité instituant une Communauté européenne de défense, de ses propos peu aimables à l'égard du Marché commun, et on le savait d'une fermeté inflexible sur l'indépendance de la France. On se demandait donc ce qu'il allait faire du traité de Rome qui avait été signé un peu plus d'un an auparavant, le 25 mars 1957, dans une des salles du Capitole à Rome, en même temps d'ailleurs que le traité qui instituait la Communauté européenne de l'énergie atomique.

LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS ECONOMIQUES

Le Général s'est très vite convaincu qu'il fallait poursuivre. D'abord, du point de vue économique, l'ouverture de la France à la compétition internationale, européenne pour commencer, était une chose tout à fait utile et même nécessaire ; d'autre part, il avait déjà dans l'esprit l'idée de cultiver et d'approfondir un rapprochement avec l'Allemagne ; et puis on peut penser qu'ayant déjà à faire face à d'immenses problèmes comme celui de l'Algérie, de l'élabo-

ration d'une nouvelle Constitution, du redressement économique, financier et monétaire de la France, il eût été tout à fait inopportun de s'embarasser d'une crise diplomatique majeure que n'aurait pas manqué d'entraîner un refus de poursuivre dans la voie tracée par le traité de Rome. Et d'ailleurs, le chancelier Adenauer qui était très inquiet lui-même en arrivant à Colombey-les-Deux-Églises le 14 septembre, est reparti tout à fait rassuré, le Général lui ayant tenu, sur la poursuite de la Communauté économique européenne, des propos positifs qui ont naturellement été portés à la connaissance de nos quatre autres partenaires.

Cela dit, le Général ayant accepté le traité, il fallait lui donner effet car les premières mesures d'application du désarmement devaient entre les Six et du rapprochement vers le tarif extérieur commun, devaient intervenir le 1^{er} janvier 1959. Nos partenaires avaient été informés par les gouvernements précédents qu'en raison de la situation désastreuse de notre économie, notamment du point de vue de notre balance des paiements, la France serait très vraisemblablement obligée d'invoquer les clauses de sauvegarde, autrement dit de ne pas entrer dans le Marché commun.

Il faut d'ailleurs savoir, à cet égard, que la Communauté économique européenne n'est pas une invention française ; ce sont les pays du Bénélux qui, après l'échec du traité de Commu-

(C) Ambassadeur de France ; Représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, 1961-1972.

nauté européenne de défense et pour ouvrir la voie d'une relance européenne, ont proposé de créer un vaste ensemble concernant tous les domaines de l'économie. Les « Pères de l'Europe », notamment M. Jean Monnet lui-même, n'étaient pas favorables à ce traité ; ils avaient mis tous leurs espoirs dans la Communauté européenne de l'énergie atomique ; considérant que l'atome était le grand secteur de l'avenir ; et puis ils se doutaient bien que la France ne serait pas en état d'appliquer les dispositions du traité de Rome. Il faut donc savoir que ce traité a été signé sans enthousiasme par la France et que, d'autre part, nous n'étions pas à l'époque en mesure de remplir nos engagements. Or, il se trouve que non seulement le général de Gaulle a accepté le traité mais que son gouvernement, grâce aux mesures de redressement économique, financier et monétaire prises à la fin de décembre 1958, a mis la France en mesure d'appliquer dès le 1^{er} janvier 1959, à la grande surprise de nos partenaires et à leur soulagement, les premières mesures prévues par le traité. Cette entrée de la France dans la compétition internationale est, probablement, un des événements les plus importants de notre histoire contemporaine ; nous vivions en effet, depuis des siècles, dans un protectionnisme désastreux, sauf un bref entracte sous le Second Empire.

Les premières mesures d'application ayant ainsi été mises en vigueur, il a fallu naturellement passer ensuite à toutes les autres dispositions du traité et d'abord, poursuivre dans la voie de l'Union douanière et de la Politique agricole com-

mune, celle-ci devant son existence à l'extrême fermeté du général de Gaulle. L'Union douanière et la Politique agricole commune ont été achevées en juillet 1968, c'est-à-dire avec deux ans d'avance sur le délai prévu par le traité de Rome, ce qui était une très honorable performance. Beaucoup d'autres dispositions du traité ont été mises en application totalement ou partiellement, mais je voudrais insister aussi, parce que le Général, sans en avoir parlé publiquement s'y est intéressé directement, sur la Convention qui a été signée entre la Communauté et nos anciennes colonies d'Afrique, la convention de Yaoundé, qui depuis l'entrée de l'Angleterre, est devenue la convention de Lomé et qui comprend aujourd'hui soixante neuf pays, alors que Yaoundé en comprenait une vingtaine, et grâce à quoi la Communauté économique européenne a pu apporter à ces pays d'Afrique devenus indépendants, à la fois l'ouverture du marché européen dans des conditions favorables et une assistance financière et technique qui est loin d'être négligeable.

On peut donc dire que le bilan de l'action de la France à l'époque où le général de Gaulle était au pouvoir a été extrêmement positif en ce qui concerne la construction de l'Europe. Bien entendu, le général ne s'occupait pas directement lui-même de toutes les affaires ; il déléguait très largement les pouvoirs à ses ministres, en particulier à son ministre des Affaires étrangères, M. Couve de Murville qui, sur le terrain, était en quelque sorte le chef d'orchestre, et au Représentant perma-

Je voudrais faire observer que le Grand Marché que l'on nous annonce pour 1993 a été en réalité achevé en 1968 ; depuis lors, nous autres citoyens français pouvons acheter des voitures allemandes, des télévisions hollandaises, des frigidaires italiens etc., par conséquent, l'essentiel a déjà été fait. La grande date a été celle de 1968 beaucoup plus que celle de 1993.

LA NATURE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA C.E.E.

Sur ce chapitre, le Général s'est, à plusieurs reprises, publiquement et personnellement engagé car il voyait dans la nature de ces institutions, dans la manière dont elles fonctionnaient ou dont elles risquaient de fonctionner, des périls concernant l'indépendance de la France dont il soulignait l'impérieuse nécessité en ces termes : « S'il est une voix qui puisse être entendue, une action qui puisse être efficace quant à l'ordre à établir en remplacement de la guerre froide, ce sont par excellence la voix et l'action de la France, mais à la condition que ce soit bien les siennes et que les mains qu'elle tend soient libres ». Le respect de l'indépendance de la France était pour lui un dogme, et c'est en vertu de celui-ci qu'il a orienté son action à l'égard des institutions de l'Europe.

— Sur la Cour de Justice, il n'a, à ma connaissance, jamais rien dit. Était-ce par respect à l'égard de l'institution juridique ? Était-ce parce qu'à l'époque où le général de Gaulle était au pouvoir, la Cour de Justice n'avait pas encore rendu d'arrêts comme cela a été le cas depuis, qui puissent prêter à contestation ? Était-ce parce que le droit communautaire ne s'était pas encore infiltré dans notre droit national au point que nous contestons aujourd'hui ? Il n'a en tout cas jamais manifesté la moindre plainte à l'égard du comportement de la Cour de Justice.

— Pour ce qui est de « l'Assemblée » qui s'appelle maintenant « le Par-

L.S

lement », le Général ne lui voulait pas beaucoup de sympathie. Il l'avait qualifiée d'éuropéenne sans qualification nationale donnant à « l'exécutif » de Bruxelles une apparence de responsabilité démocratique. D'ailleurs, le Général n'a jamais accepté que l'on donne suite à l'article du traité de Rome qui prévoyait que l'élection de l'Assemblée pourrait avoir lieu au suffrage universel. C'est en 1979 seulement, sous la présidence de M. Giscard d'Estaing, qu'ont eu lieu les premières élections au suffrage universel à l'Assemblée des Communautés. Cela dit, cette affaire n'a jamais provoqué de problèmes avec nos partenaires qui, périodiquement, soulevaient la question de l'élection de l'Assemblée au suffrage universel, à quoi la délégation française répondait qu'elle n'était pas d'accord et puis on passait à l'ordre du jour. Le différend n'a resurgi, avec quelque virulence, qu'au moment de la « crise de la chaise vide ».

— Le Conseil des Ministres avait toutes les sympathies du Général puisqu'ils étaient les représentants des Etats. Or le Général voulait que l'on fasse l'Europe des Etats et non pas une Europe supra-nationale intégrée. Mais il y avait une question qui se posait à l'égard du Conseil des Ministres, c'était celle de la procédure de ses décisions ; cette question a été, pour le général de Gaulle, un des points tout à fait essentiels qu'il a soulevés à l'occasion de la crise dite de la « chaise vide ».

— Quant à la Commission, les choses ont été beaucoup plus sérieuses. Il y a eu un état de crise latent et permanent entre le Général et la Commission. Les membres de la Commission sont nommés par leurs gouvernements, mais ils n'ont pas à recevoir d'instructions de ceux-ci. La Commission constituait donc aux yeux du Général, l'organisme supra-national par excellence de la Communauté, ses membres se prononçant en théorie, et d'ailleurs souvent en pratique, en toute indépendance à l'égard des intérêts du pays, non pas qu'ils représentaient, mais dont ils étaient les ressortissants. Le Général observait en outre que la Commission

avait tendance à vouloir jouer un rôle qui n'était pas le sien, d'abord en revendiquant le titre d'exécutif, ce qui irritait, et en s'entourant d'un protocole et d'une étiquette que le Général appelait « la parade », ce qui n'était pas du tout conforme à ce qu'il estimait être le travail essentiellement administratif de la Commission ; par exemple, les ambassadeurs des pays tiers présentaient leurs lettres de créances au Président de la Commission, M. Hallstein, dans un appartement en tous points conforme à celui qui est en usage chez les Chefs d'Etat. De même, les vœux du 1^{er} janvier se déroulaient avec un cérémonial tout à fait excessif. Le Général désapprouvait cette tendance de la Commission à se faire prendre pour ce qu'elle n'était pas. On peut lire dans les *Mémoires d'Espoir* que « les soi-disant exécutifs se trouvent impuissants dès lors qu'il faut trancher et imposer, seuls les gouvernements sont en mesure de le faire et eux-mêmes n'y parviennent qu'au prix des négociations en bonne et due forme entre ministres et ambassadeurs ». De même, il déclare au cours d'une conférence de presse en 1960 : « on a institué des organismes plus ou moins extra-nationaux ayant une valeur technique et dépourvue d'autorité, par conséquent d'efficacité politique ». Mais il a, à plusieurs reprises, rendu hommage aux travaux de la Commission, et déclarait par exemple, dans une conférence de presse de janvier 1963, que « la Commission avait bien préparé les affaires et qu'elle avait travaillé d'une façon très objective et très pertinente. A un autre moment, il a rendu hommage « aux suggestions bien étudiées de la Commission ». Donc, cela n'était pas de sa part du mépris, sentiment qu'il éprouvait d'ailleurs rarement, c'était plutôt le souci de faire en sorte que la Commission reste dans les limites des attributions qui lui avaient été assignées par le traité ; il n'y avait pas chez le général de Gaulle de cette hostilité systématique à l'égard de cette institution.

Je me rappelle qu'au début des années 1960 se tenaient ce que l'on dénommait les « marathons », ces séances qui se prolongeaient jusque très

tard dans la nuit parce que les ministres devaient regagner leurs capitales respectives. On discutait toute la nuit du lundi au mardi, toute la journée du mardi, toute la soirée du mardi, puis à une heure du matin, la Commission se retirait, elle délibérait pendant trois ou quatre heures, et à cinq heures du matin, on rentrait en séance et la Commission rendait sa sentence ; je dis bien sa sentence car il n'était pas question de faire la moindre objection à ce qui était proposé ; ce qui prouve tout de même que la Commission avait des pouvoirs importants lorsqu'il s'agissait de faire avancer les choses d'une manière raisonnable et pratique. Le Général ne se formalisait pas de cette confiance accordée à la Commission par les gouvernements.

LA CRISE DE LA CHAISE VIDE

Cette crise a mis en lumière tous les problèmes politiques qui nourrissent le contentieux entre le général de Gaulle et la Commission, notamment celui de l'équilibre institutionnel de la Communauté. Mais les relations entre la France et ses cinq partenaires étaient aussi directement concernées.

Les origines :

En janvier 1962, les six Etats, en même temps qu'ils arrêtaient les premiers règlements de la Politique agricole commune, avaient adopté le règlement financier destiné à assurer à la Communauté des recettes pouvant couvrir ses dépenses, lesquelles d'ailleurs étaient déjà très largement affectées à la Politique agricole commune qui était pour la France de la plus grande importance. Ce règlement financier, qui prévoyait que les recettes seraient fournies par une contribution forfaitaire des Etats membres, était valable pour trois ans et devait obligatoirement être renouvelé avant le 30 juin 1965 ; il appartenait à la Commission de faire des propositions, ce qu'elle a fait en mars 1965, mais d'une manière assez surprenante et désinvolte : au lieu de saisir les gouvernements de ces propositions, elle les avait

présentées à l'Assemblée de Strasbourg, ce qui a commencé à irriter passablement les esprits à Paris, y compris le Général lui-même. Mais surtout le fond de ces propositions était exposé : elles avaient été préparées dans le plus grand secret entre M. Hallstein, le Président et M. Mansholt, vice-président néerlandais, qui s'occupait de l'agriculture, et sans même que M. Marjolin qui était le vice-président français ait été tenu au courant. M. Marjolin, qui, par ailleurs, n'était pas favorable à la politique européenne du Général en tant qu'ancien disciple de Jean Monnet, parle très sévèrement de cette initiative de la Commission dans un livre qui s'appelle « Le travail d'une vie ».

D'un autre côté, le climat n'était pas bon entre la France et nos partenaires. Il y avait eu, en 1962, l'échec du Plan Fouchet rejeté par les Néerlandais et les Belges ; en 1963, la crise provoquée par l'opposition du Général à l'entrée de la Grande-Bretagne n'était pas oubliée, de même que le fait que la Commission, avant, à l'époque, pris fait et cause pour nos cinq partenaires et pour l'Angleterre. Pour le Général, c'était là des souvenirs qui ne portaient pas à la complaisance.

Au printemps 1965, la Commission présente donc ses propositions. Que prévoyaient-elles ? Les recettes de la Communauté seront composées d'abord des prélèvements agricoles ; ce sont des droits de douane en quelque sorte mobiles destinés à frapper les produits agricoles à l'importation et qui sont calculés selon la différence entre les prix mondiaux et les prix européens de douane perçus sur les produits industriels. Tout cela aurait fourni à la Communauté des recettes beaucoup plus importantes que les dépenses auxquelles elle avait à faire face. En outre — et là, on aborde un terrain où à fait politique —, la Commission proposait que le budget fasse l'objet d'un débat à l'Assemblée des Communautés, et que, si l'Assemblée votait des amendements, que la Commission approuvait, ces amendements ne pourraient être rejetés que par une majorité telle que, prati-

quement, ils auraient toujours été admis, d'autant plus que l'on pouvait s'attendre à ce que la Commission et l'Assemblée s'entendent discrètement pour que tous ces amendements conviennent à la Commission. Il s'agissait donc de rien de moins que de donner à la Commission des pouvoirs financiers extrêmement étendus, c'est-à-dire en réalité un véritable pouvoir politique.

Placés devant ces propositions, nos partenaires eux-mêmes ont été extrêmement surpris et certains étaient fort mécontents, par exemple les Pays-Bas, pays de grand transit qui percevait des droits de douane importants, et qui n'avait aucune envie de transférer le produit de ces droits de douane à la Communauté. Tous les gouvernements considéraient en outre que la Communauté n'avait pas du tout besoin d'avoir des sommes aussi importantes à sa disposition.

Le débat s'est donc engagé dans la plus grande confusion, et comme la Commission refusait de modifier en quoi que ce soit ses propositions, on est arrivé finalement au 30 juin, sans que rien ne soit résolu, nos partenaires nous donnant clairement l'impression qu'ils voulaient se dérober à leurs obligations. C'est donc dans la nuit du 30 juin au 1^{er} juillet, à un moment où s'achevait d'ailleurs la présidence française, que M. Couve de Murville a déclaré à nos partenaires que, l'accord se révélant impossible, chacun devait en tirer les conséquences juridiques et politiques indispensables. Dès le lendemain au conseil des ministres à Paris, il a été décidé que plus aucun ministre français ne participerait aux délibérations du Conseil de Bruxelles, et le Représentant permanent que j'étais à l'époque, a été rappelé dans les trois jours qui ont suivi. J'ai laissé sur place un chargé d'affaires qui devait me représenter dans certains organismes techniques ou dans certains conseils d'associations avec les pays tiers. Et on n'est resté là.

Cette crise a duré jusqu'à la fin de janvier 1966. Le Général s'est tenu à l'écart ; certains de nos partenaires et des

Le développement des activités de la Commission a fait beaucoup parler d'elle depuis quelques années, en particulier, grâce à la présence de son Président, M. Jacques Delors. A-t-elle aujourd'hui des pouvoirs plus étendus que ceux qu'elle avait au lendemain de la crise ? Je ne le crois pas. Elle a évidemment joué un grand rôle avec son Livre Blanc qui a donné naissance à l'Acte Unique mis en vigueur en 1987, mais on ne peut pas dire pourtant qu'il y ait eu de sa part des excès de pouvoir qui soient véritablement condamnables du point de vue du traité et de ce que la France avait admis du temps du Général.

En contre-partie, il faut bien voir que la création du Conseil européen qui date de l'époque de M. Giscard d'Estaing et du chancelier Schmidt, avec la réunion, au moins deux fois par an, des chefs d'Etat ou de gouvernement, montre bien que les grandes impulsions, les grandes décisions, sont encore l'affaire des Etats. Je noterais également le fait que depuis plusieurs années, la présidence en exercice du Conseil a pris une place de plus en plus importante. C'est souvent elle qui, plus que la Commission, prend l'initiative de proposer des compromis, d'établir des contacts entre les uns et les autres pour faciliter les accords. On a ainsi pu observer que, dans beaucoup de cas, le rôle de la présidence était très important.

Je serais donc tenté de dire que nous sommes encore dans l'Europe des Etats. Est-ce que nous y resterons avec les projets de politique étrangère et de sécurité commune, la PESG comme l'on dit, je n'en sais rien. M. Burin des Roziers, dans l'un des travaux destinés au colloque du Centenaire, indiquait que tout dépendait de l'idée que l'on se fait en France de l'indépendance nationale. Est-ce que la France voudra sauvegarder son indépendance et maintenir les moyens en même temps que les objectifs et les ambitions de cette indépendance ? C'est là tout le problème.

Une dernière observation : à l'époque où le général de Gaulle était au pouvoir, les considérations de politique intérieure n'intervenaient en rien dans les initiatives et dans les décisions de la France. On l'a vu notamment lorsque le Général a ouvert en juillet 1965 la « crise de la chaise vide », cinq mois avant l'élection présidentielle. Pour lui, les deux choses ne devaient pas se mélanger. Beaucoup ne se sont pas privés de critiquer la politique européenne du Général, mais on ne lui a jamais reproché de s'être laissé influencer par les considérations de politique intérieure. Ce grand exemple a rarement été suivi.

Donc, il fallait frapper un grand coup, dès lors que l'on était décidé à mettre sur la table des questions aussi sensibles que celle de l'affaire de la majorité qualifiée, quitte, en fin de compte, à faire preuve d'une certaine souplesse notamment en ne demandant pas la révision formelle du traité.

Deuxième question : peut-on dire que la politique du Général, à l'égard de la Communauté économique européenne a constitué un frein au progrès vers une plus grande union de l'Europe ? Je ne le crois pas, cela essentiellement pour nos partenaires se contentaient aisément du régime que souhaitait le Général où chacun pouvait défendre ses intérêts jusqu'au bout ; personne ne courait le risque de se voir imposer des décisions contraires à ses intérêts ; la seconde raison, c'est que la priorité des priorités pour nos partenaires, c'était l'adhésion à la Grande-Bretagne. Ils savaient fort bien que jamais l'Angleterre n'accepterait d'entrer dans une communauté dite « supranationale ». De ce point de vue, l'Europe des Etats leur convenait tout à fait. On ne peut donc pas dire que le Général ait été un obstacle vers une plus grande unité de l'Europe, dès lors que nos partenaires se contentaient de la situation telle qu'ils la souhaitaient et telle qu'elle existait en pratique.

Troisième question : est-ce que les changements d'ordre institutionnel et politique dans la Communauté depuis le départ du Général jusqu'à aujourd'hui, ont profondément modifié les choses du point de vue de « l'Europe des Etats » — pour reprendre le langage du Général —, ou au contraire ont dérivé vers plus de supranationalité ou de fédéralisme ? Depuis que le Parlement européen est élu au suffrage universel, on a étendu ses pouvoirs, notamment en matière budgétaire. Cela ne va pas très loin dans la mesure où il est très malaisé pour le Parlement européen de remettre en cause des accords qui ont fait l'objet de difficiles et longues négociations entre les gouvernements ; les pouvoirs de ce Parlement sont souvent plus théoriques que pratiques.

chaise vide ». En fait, nous avions eu gain de cause puisque nos partenaires avaient reconnu eux-mêmes qu'il fallait essayer de se mettre d'accord à l'unanimité. Dans les années qui ont suivi, toutes les décisions ont continué à être prises à l'unanimité. On a commencé à voter dans la Communauté des Douze, c'est-à-dire bien des années après. Il est vrai que dans une communauté de douze pays, il est très difficile d'obtenir l'unanimité sur toutes les questions, et il arrive assez fréquemment que l'on vote, mais pas sur les questions essentielles sur lesquelles on essaie toujours d'obtenir l'accord général. Ce qui est important, c'est de constater que, dans la pratique, à la suite de Luxembourg, nous avons obtenu plus que ce que nous demandions puisque, même pour les questions sans importance, on a continué la pratique de l'unanimité.

Voilà ce que l'on peut dire sur cette conférence de Luxembourg qui a mis fin à la crise latente entre l'Elysée et la Commission ; depuis, il n'y a plus de problèmes posés ni entre la France et ses partenaires, ni entre la France et la Commission, à propos du fonctionnement des institutions.

On peut se poser trois questions. La première : aurions-nous pu éviter la crise de la chaise vide ? Aurait-on pu procéder autrement ? Il y avait plusieurs attitudes possibles : celle que suggèrent nos partenaires, c'est-à-dire continuer la discussion sans se considérer comme obligé par le délai du 30 juin ; je crois que cela aurait été dangereux parce que les autres se seraient dit que la perspective de l'élection présidentielle avait mis les Français en difficulté, et nous aurions risqué fort de ne pas avoir de règlement financier pendant très longtemps. La deuxième possibilité aurait été de continuer à siéger à Bruxelles mais de refuser toute décision tant que l'on ne se serait pas mis d'accord sur un règlement financier. A mon avis, c'eût été une très mauvaise tactique parce qu'elle aurait fini par couvrir de ridicule la délégation qui s'y serait livrée ; à force de dire « non » à tout, on finit par se rendre insupportable.

grand coup pour avoir ainsi l'occasion de mettre sur la table l'affaire des décisions à la majorité qualifiée. Le traité de Rome prévoyait, en effet, qu'à partir du début de la troisième étape de la période dite de transition, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 1966, presque toutes les décisions importantes de la Communauté devaient être prises à la majorité dite « qualifiée », c'est-à-dire la majorité où chaque Etat dispose d'un certain nombre de voix. A l'époque, la France, l'Italie et la République Fédérale d'Allemagne avaient chacune quatre voix ; les Pays-Bas et la Belgique deux ; le Luxembourg une. La majorité qualifiée était acquise lorsqu'elle réunissait douze voix. Naturellement, le Général ne pouvait pas accepter que la France ait à se plier à des décisions qui auraient été prises contre son gré. Et, ainsi qu'il l'a dit à plusieurs reprises, notamment dans sa conférence de presse de décembre 1965, il serait inadmissible que des décisions en matière agricole prises à l'unanimité puissent être ensuite revues, au détriment de la France, à la majorité qualifiée. Cette question a donc été mise sur la table et elle a été au cœur de la discussion.

Il a finalement été décidé d'enregistrer trois déclarations au procès-verbal : dans la première, tous les gouvernements reconnaissent que, pour les questions mettant en cause des intérêts très importants, — et non pas « vixaux », qui est l'expression employée souvent à tort, même dans des ouvrages savants —, il fallait essayer de se mettre d'accord à l'unanimité. Par la seconde déclaration, nos cinq partenaires indiquaient que, si l'on n'arrive pas à l'unanimité, alors il faut appliquer le traité, autrement dit, il faut voter. La délégation française a déclaré qu'il fallait, de toute manière, s'agissant des questions mettant en cause des intérêts très importants, se mettre d'accord à l'unanimité. On a enfin constaté que le libellé des déclarations ne mettait pas obstacle à la reprise normale des travaux. J'ai donc pu regagner mon poste le 7 février et les ministres français ont repris leur place au Conseil.

Ainsi s'est terminée la « crise de la

membres de la Commission pensaient sans doute, que devant l'échec électorale de décembre 1965, capitale pour lui, le Général serait peut-être porté à compromettre, ce que naturellement il n'a nullement fait. Au cours de cette crise, il a laissé notre ministre des Affaires étrangères, M. Couve de Murville, avoir de nombreuses conversations avec la Présidence italienne, avec M. Spaak qui manifestait, comme toujours, beaucoup de zèle pour offrir ses bons offices, avec le ministre néerlandais etc., et finalement, nous avons obtenu gain de cause sur la manière de sortir de cette crise.

Le compromis de Luxembourg :

Nous avions dit que nous voulions bien rencontrer nos partenaires, mais à condition que cette rencontre ait lieu après l'élection présidentielle, qu'elle ne se tienne pas à Bruxelles et que la Commission n'y assiste pas ; ce dernier point a paru évidemment à nos partenaires tout à fait sacrilège mais nous avons obtenu gain de cause. Et c'est ainsi que les six se sont retrouvés le 16 janvier à Luxembourg, le Grand-Duché assumant la présidence du Conseil de la Communauté à partir du 1^{er} janvier, à la suite de l'Italie. On n'a pas abouti et il a fallu se retrouver à nouveau, les 29 et 30 janvier, pour aboutir à ce que l'on appelle le « compromis de Luxembourg ».

Il s'agit tout d'abord d'un accord sur le comportement de la Commission qui a été négocié, pour l'essentiel, entre les Représentants permanents sans grande difficulté, et qui est une espèce de code de bonne conduite pour la Commission : elle doit prendre contact avec les gouvernements avant de faire des propositions ; elle doit mettre fin à ce régime absurde de la présentation des lettres de créances ; on veillera également à ce que le service de presse se comporte d'une manière convenable. Bref, une sorte de rappel à l'ordre de la Commission, avec obligation pour elle de s'y conformer.

Beaucoup plus difficile a été le problème des procédures de décision du Conseil. Le général de Gaulle avait certainement l'intention de frapper un

La vision européenne du général de Gaulle

par Jean-Paul BLEL *



Le fondateur de la V^{ème} République
considère que l'Europe n'est pas une idéologie
mais qu'elle relève d'une nécessité

Nous avons tous entendu l'argument selon lequel la politique européenne du général de Gaulle aurait été inspirée par un nationalisme d'un autre âge. Suivant ce discours, seule la conception de l'Europe de Jean Monnet serait agréée. La vision et la politique européenne du général de Gaulle n'étant pas dans ce schéma, il faudrait en déduire *ipso facto* que celui-ci ne peut être rangé dans le camp des Européens, et encore moins dans l'aréopage fermé des pères de l'Europe. Cette sorte de procès procédé du postulat que l'affirmation d'un dessein national fort ne saurait être compatible avec un projet européen. Il est vrai que le général de Gaulle n'a jamais succombé au rêve européen, et n'a jamais adhéré au Communisme pour les Etats-Unis d'Europe. En effet, il considérait que l'Europe ne peut être une idéologie, *a fortiori* une rhétorique, mais qu'elle relève d'une nécessité.

Il est une autre manière de déformer, sinon de trahir la pensée du général de Gaulle. Elle consiste à considérer que, tout étant dans tout, les évolutions de la construction européenne intervenues depuis son départ jusqu'à aujourd'hui s'inscrivent dans la continuité de son action. Debarasse de ses aspérités, le voeu qui est convoqué pour bien lui qu'il ait dérangé les plus fédéralistes. Devenu respectable, de Gaulle peut désormais inaugurer dans les discours officiels les chrysaïdismes européens.

* Professeur émérite à l'Université de Paris-Sorbonne

4-11

L'idée européenne du général de Gaulle apparaît dans le courant de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que l'attestent notamment le discours de l'Albert Hall du 11 novembre 1942 ou l'allocution prononcée le 18 mars 1944 devant l'Assemblée consultative à Alger. La vision gaullienne répond à la formation du monde bipolaire qui commence à se dessiner dans les dernières années du conflit. Lors du discours de l'Albert Hall, il déclare : « La France souhaite désormais tout faire pour qu'en Europe, tous ceux dont les intérêts, le sort et les besoins de leur développement soient conjugués avec les siens, se lient à elle comme elle à eux, d'une manière pratique et durable ». Soulignons l'importance de l'adjectif « pratique », qui montre que la position du général de Gaulle ne s'inscrit pas dans le registre de l'idéologie, mais dans une réflexion sur les réalités géopolitiques. Dans son discours d'Alger, le général de Gaulle appelle à la formation d'un groupement d'États à l'ouest de l'Europe : « Pour ce qui concerne la France, nous pensons qu'une sorte de groupement occidental réalisé avec nous, principalement sur une base économique aussi large que possible, et dont la Manche, le Rhin et la Méditerranée seraient comme les artères, en relation étroite avec l'Orient et les États arabes du Proche-Orient qui cherchent légitimement à unir leurs intérêts, pourrait offrir de grands avantages ». En quelques mots, un programme est esquissé. L'accent mis sur l'économie peut se lire comme une sorte d'anticipation du Marché unique de la France telle qu'elle sera menée après la fin du conflit algérien.

Le Général prend également soin de préciser dans ce discours que ce groupement serait à réaliser « sans que doive être, bien entendu, entamée la souveraineté de chacun ». La pensée européenne du général de Gaulle va connaître, au cours des prochaines années, un processus de maturation. Mais l'idée maîtresse, celle sur laquelle il ne reviendra jamais, est affirmée dès ce moment : le refus de tout système supranational.

De Gaulle, par la suite, développera cette position et la confrontera à l'épreuve des circonstances. A ces deux principes, de Gaulle ajoute celui d'une Europe médianne, facteur d'équilibre entre les deux superpuissances issues de la guerre. L'affirmation d'une « Europe européenne » est déjà en germe dans ces discours. Le combat contre la supranationalité, au nom de la souveraineté des États, domine la « traversée du desert » du général de Gaulle. Celui-ci condamne la CEEA, inspire par Jean Monnet et dirigée par une Haute Autorité libérée de tout contrôle des États, ainsi que la CEEU, prête à stérifier l'armée française pour éviter le réarmement de l'Allemagne occidentale. Les députés gaullistes ont

contribué au rejet de ce Traité, dans lequel le Général dénonçait un « protocole d'abandon ». Ces condamnations renvoient à un refus catégorique de la supranationalité, soit l'orientation de la construction européenne vers la formation d'un « super-État », au profit duquel la France consentait des abandons de souveraineté décisifs. Le refus de l'intégration ne représente le corollaire de cette condamnation. En ce sens, le général de Gaulle affirmait : « On n'intègre pas les peuples comme on fait une purée de marrons ».

A cette politique le général de Gaulle oppose l'alternative d'une Confédération : « il faut bâtir, déclare-t-il le 23 juin 1953, une confédération, c'est-à-dire un organisme commun auquel les divers États sans perdre leur corps, leur âme, leur figure désignent une part de leur souveraineté en matière stratégique (c'est l'époque où la querelle de la CED bat son plein), culturelle ». Cette intervention ne se borne pas à émettre un vœu. Elle entre dans le détail de l'organisation à donner à cet ensemble. Celle-ci devrait s'articuler autour de 3 institutions :

- le conseil des chefs de gouvernement qui prendrait les décisions ;
- un système bicaméral comprenant une première assemblée procédant du suffrage universel et une seconde assemblée représentant les réalités régionales, économiques, intellectuelles et morales des États membres ;
- une cour dont les membres inamovibles seraient recrutés parmi des magistrats.

On notera que ce dispositif ne fait pas de place à une Commission ou à une Haute Autorité qui risquerait de prétendre s'ériger en exécutif européen. La CEEA sert ici de repoussoir. Le général de Gaulle a bien enregistré que Jean Monnet, le président de sa Haute Autorité, celui qu'il brocardera sous le surnom de l'« inspirateur », n'a de cesse de vouloir le transformer en embryon d'un pouvoir gouvernemental européen ?

L'autre point central de la pensée gaullienne, corollaire du premier, est le refus d'une Europe qui serait fondée sur la négation des nations (plus tard, le Général parlera plus volontiers d'une Europe des États). L'Europe voulue par le général de Gaulle est une Europe dans laquelle les nations conjuguaient leurs efforts et non un ensemble où elles seraient engagées dans un processus de fusion. Vouloir construire l'Europe en dehors de la reconnaissance du fait national reviendrait à bâtir sur du sable. « La politique n'est rien d'autre que l'art des réalités », affirme-t-il avec force le 25 février 1955. Or la réalité, c'est qu'actuellement l'Europe se compose de Nations. C'est à partir de ces nations qu'il faut organiser l'Europe et, s'il y a lieu, la défendre. On pense encore à ce passage très célèbre de la conférence de presse du 17 novembre 1953 :

existantes, donc l'économie au premier chef. Il s'agit en fait d'institutionnaliser les mécanismes intergouvernementaux déjà existants, tout en leur superposant un conseil des chefs de gouvernement en dehors de la présence des commissaires.

C'est à Konrad Adenauer que le général de Gaulle remet à Rambouillet, les 29 et 30 juillet, le plan produit de sa longue réflexion sur le sujet. Ce choix n'est évidemment pas neutre. Il met en lumière le caractère privilégié pris par la relation franco-allemande dans la réflexion du Général. En fait, c'est dès l'époque de la Traversée du Désert qu'il est arrivé à la conclusion que la construction de l'Europe passait par une entente entre la France et l'Allemagne. Dès le 21 décembre 1951, il explique : « *Faire l'Europe implique une entente entre la France et l'Allemagne, car cette entente sert la base de la Confédération européenne ou bien cette Confédération n'existera pas.* » Dès son retour au pouvoir, le Général a accueilli, le 14 septembre 1958, le chancelier Adenauer dans sa demeure de Colombey-les-deux-Églises. L'entente scellée, ce jour-là, entre le « *meux Français* » et le « *très très vil Allemand* » ouvre de riches perspectives à la coopération des deux pays, une coopération qui, dans l'esprit du Général, doit avoir un effet d'entraînement sur les autres États de l'Europe des Six.



L'accélération après la signature du traité de l'Elysée, le 22 janvier 1963

qu'on ne résiste pas au plaisir de rappeler « *Notre continent est tel que la fiction n'y est que confusion, à moins qu'elle ne soit l'oppression [...] On n'est pas européen si l'on est étranger [...] Chateaubriand, Goethe, Byron, Tolstoï n'auraient rien vu de volapuk ou en espéranto, mais ils sont toujours de grands écrivains parce que chacun d'eux s'inspire du génie de son pays.* »

Avant le tournant de 1958, le général de Gaulle n'est certes pas arrivé au terme de sa réflexion. Mais les idées-force sont déjà réunies à partir desquelles il développera sa doctrine européenne après son retour au pouvoir en juin 1958 et sur lesquelles il appuiera sa politique durant les onze années où il sera en charge des destinées de la France.

Le général de Gaulle a fait le choix de l'Europe. Il aurait pu toutefois dénoncer le traité de Rome instituant le Marché commun. Pour ce faire, il lui aurait été loisible d'arguer de l'état dans lequel il avait trouvé la France. S'il a des critiques sévères à formuler sur son organisation, il considère que, bien encadré, le Marché commun peut constituer une chance pour une France renouée. Quant aux risques de dérive supranationale insensés dans le traité, il entend bien les bloquer. Ces risques touchent au fond des choses. Le traité de Rome qualifie la Commission d'« *exécutif* » et lui reconnaît un pouvoir d'initiative étendu dans pratiquement tous les domaines de l'économie. A quoi s'ajoute la programmation du vote à la majorité au Conseil. En d'autres termes, le risque est grand que la Commission ne se transforme d'étape en étape en gouvernement de l'Europe et que la France mise en minorité au Conseil ne soit tenue d'appliquer des décisions qu'elle aurait désapprouvées.

Le plan gaullien de réforme des institutions européennes mûrit dans le courant du second trimestre de 1960. Le Général fixe clairement l'objectif dans son allocution télévisée du 31 mai. L'Europe, voulue par la France est celle de la « *coopération organisée des États, en attendant d'en venir, peut-être, à une Confédération* ». Dans le droit fil de cette déclaration, Laniel, directeur des Affaires politiques au Quai d'Orsay, rédige un projet d'organisation politique de l'Europe dont le dispositif central serait une conférence des chefs de gouvernement aidée par des « *conseils des ministres* » selon la nature des problèmes à traiter. Dans une réunion interministérielle, le 15 juillet, de Gaulle annonce que la France doit prendre une initiative pour « *faire progresser l'Europe vers l'unité par la coopération des États et non par la voie de la délégation des pouvoirs accordés à des organismes non responsables* ». Le 25 juillet, nous elle note des bureaux du ministère des Affaires étrangères : le champ de compétences de l'organisme à créer s'étendrait à la politique étrangère, la défense et l'ensemble des affaires concertées par les communautés

4-13

Dans cette note, le général de Gaulle pose comme fondement : « Si l'on croit qu'il est nécessaire que l'Europe devienne une entité réelle exerçant une action propre dans les affaires du monde, il faut vouloir qu'elle soit organisée par elle-même et pour elle-même dans les domaines politique, économique, culturel et dans celui de la défense. » « Par elle-même et pour elle-même », le propos est clair. L'Europe doit s'organiser en dehors de toute ingérence extérieure, compréhensions l'ingérence des Etats-Unis qui avaient lourdement pesé sur les différentes étapes de la construction européenne au temps de la IV^{ème} République. Ce qui est une autre manière de dire que cette Europe doit être européenne, faite de quoi elle n'aurait pas de justification. La formule de « l'Europe européenne » viendra plus tard, mais l'idée est là.

Le général de Gaulle rappelle ensuite que l'Europe ne peut actuellement consister qu'en une coopération organisée des Etats. C'est le point central d'où tout le reste découle. Appuyé sur cette base, la note en vient au contenu de la réforme proposée : « Adapter cette conception, c'est admettre que les organisations supranationales qui ont été constituées entre les Six et qui tendent inévitablement et aboutissent à devenir des Super Etats irresponsables, soient réformés, subordonnés aux Gouvernements et employés aux tâches normales du conseil et de la technique. » Ce point de la démission vise évidemment les Commissions, au premier chef, celle du Marché Commun qui cherche à s'ériger en véritable exécutif européen. Elle doit avoir pour fonction exclusive d'assister les gouvernements. Il en résulte aussi que le pouvoir d'initiative, sur lequel elle fonde sa puissance, devra lui être retiré. Cette *diminutio capitis* est encore accentuée par le souhait de constituer quatre commissions formées de fonctionnaires et d'experts, chacune centrée sur un domaine particulier, politique, économie, culture et défense. Cette pluralité doit permettre de contourner l'obstacle de la fusion programmée par le traité des trois Communautés alors existantes.

Vient ensuite l'examen des modalités. « En pratique, afin d'assurer un début de coopération organisée des Etats, les responsables supérieurs doivent se réunir périodiquement et régulièrement et concevoir leur action commune dans les divers domaines, ces réunions étant précédées et suivies de réunions des Ministres pour préparer et mettre en œuvre les décisions. » Cet article vise à l'institutionnalisation d'un Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement qui serait, dans un système fondé sur la coopération des Etats, la pièce maîtresse du dispositif. La périodicité de ses réunions n'est pas précisée, mais l'adverbe « régulièrement » donne à penser qu'elle ne pourrait être inférieure à deux fois par an.

En point d'orgue de la note, le Général aborde la question cruciale de la défense : « Adapter cette conception, explique-t-il, c'est mettre un terme à l'ignorance américaine, en quoi consiste précisément l'Alliance atlantique et qui est contradictoire avec l'existence d'une Europe ayant au point de vue international sa personnalité et sa responsabilité. » Il est clair qu'aux yeux du général de Gaulle, la construction d'une Europe politique ne peut avoir de sens que si celle-ci prend en charge elle-même sa défense et donc ne s'en remet pas à une protection extérieure. Le Général approfondit ici l'idée de l'Europe européenne doit être un pilier majeur et qui est évidemment incompatible avec l'organisation actuelle de l'Alliance atlantique, en d'autres termes avec l'OTAN. C'est dire que la réflexion devant conduire en 1966 à la sortie de la France de cet organisme est déjà engagée.

Les points majeurs de ce programme inspireront le Plan Fouchet dont l'échec va ouvrir la porte au traité de l'Élysée de janvier 1963. Il s'agira de réaliser à deux, Français et Allemands ce qui n'a pu l'être à six. Il est vrai que ce traité ne tiendra pas toutes ses promesses. La faute en revient au préalable qui, imposé de l'extérieur à Konrad Adenauer, le videra de sa substance. Seul contre tous, le général de Gaulle ne parviendra pas non plus à reformer la Commission. Le dernier mot ne sera pourtant pas dit. Avec le compromis de Luxembourg de 1966, il réussira, au moins pour un temps, à mettre un frein aux ambitions de la Commission et à endiguer la dérive fédéraliste.

Le général de Gaulle n'a jamais pensé que l'Europe s'identifierait aux seuls Etats signataires du traité de Rome. Pétri d'histoire, il a une vision très claire résumée par la fameuse formule « L'Europe, de l'Atlantique à l'Oural ». Le général de Gaulle a toujours considéré le communisme comme un accident au regard de l'histoire. En l'occurrence, il mentionnait la Russie, et non l'Union soviétique, et affirmait : « La Russie abandonnera le communisme comme le bétail abandonne l'étrier ». Selon de Gaulle, le temps viendrait où il serait possible de donner à l'Europe une nouvelle organisation, celle d'une « nation commune ». Dans ce cadre, il estimait nécessaire de développer le dialogue avec les dirigeants de la Russie, les seuls des soviétiques, tout comme il soulignait, en prévision de l'avenir, l'impact des points en direction des pays d'Europe centrale et orientale.

Charles de Gaulle apparaît donc comme un authentique Européen. Il fut, en réalité, plus Européen que la plupart de ses contemporains d'ailleurs, du fait que ceux-ci étaient adreps d'une communauté euro-atlantique, et non spécifique. Le général de Gaulle ne réduisait pas sa vision de l'Europe à un grand marché, mais souhaitait l'inscrire dans une ambition politique forte.

41-14

La vision européenne du général de Gaulle

Pour finir, on ne peut faire l'économie de cette question, même si elle n'est pas de bon ton : le général de Gaulle se reconnaîtrait-il dans l'Europe d'aujourd'hui ? Si douteux que soit ce constat, force est de répondre par la négative. Au fil des réformes, l'Europe de Jean Monnet a pris le dessus. Toujours refusée par le général de Gaulle, la transformation de la Commission, structure supranationale par excellence, en exécutif de l'Union européenne est désormais accomplie. Si elle est en principe mandatée par le Conseil, elle possède sur lui l'énorme atout de siéger en permanence, ce qui lui donne les moyens d'exercer son pouvoir sur les États-membres et de les faire plier sous ses fourches caudines si elle en a décidé ainsi. Imagine-t-on le général de Gaulle consentant à ce que le budget de la France soit soumis au jugement d'un aréopage international et, au surplus, sans légitimité populaire. Le couple franco-allemand essentiel à une construction européenne sur des bases saines est depuis plusieurs années bancal. Déjà la réunification de 1990 avait introduit sur le moyen terme un facteur de disparité. Le déséquilibre s'est depuis lors accru sous l'effet de l'écart croissant entre l'économie des deux pays. Sans doute cette situation n'est-elle pas figée à tout jamais. Le différentiel démographique construite à terme un atout pour la France. Mais, pour l'heure, ce déséquilibre est toujours une réalité qui développe des effets notoirement négatifs.

L'objectif d'une « Europe européenne », justification ultime de la politique européenne du général de Gaulle, est plus éloigné que jamais. Des avancées ont certes été réalisées dans le sens d'une Europe politique, mais à rebours de cette grande idée. Le retour de la France dans l'OTAN a marqué ici le point de rupture décisif. Allant jusqu'à contester à l'Angleterre le titre de meilleur allié de Washington, la France s'est replacée dans le sillage des États-Unis. C'est l'opinion d'une communauté euro-atlantique qui est désormais retenue, depuis toujours le vœu des États-Unis et de leurs alliés européens les plus fervents. Il n'est plus question de travailler à l'unité du Continent. Sous l'impulsion de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder, un axe Paris-Berlin-Moscou avait été chouchoué. Cette recherche a été abandonnée. Dans le sillage des États-Unis, l'Union européenne a retrouvé les reflexes d'une guerre froide pourtant obsolète depuis 1990. Bref la page est tournée : la France est rentrée dans le rang.

4-15

Le discours prononcé le 23 janvier 2013 par le Premier ministre britannique n'a pas surpris tant il avait été annoncé, deux fois reporté, partiellement publié par anticipation, mais surtout parce qu'il était finalement totalement prévisible. L'annonce d'une renégociation profonde du *membership* du Royaume-Uni n'a donc pas exclu que le référendum prévu pour 2015 pose directement la question du retrait du Royaume-Uni. Or selon les derniers sondages, 56 % des Britanniques se prononceraient pour une sortie pure et simple, soit un peu moins que les 61 % de Français favorables à cette solution.

Quarante ans, presque jour pour jour, après l'entrée en vigueur de son adhésion le 2 janvier 1973, le Royaume-Uni laisse ainsi planer la menace d'un divorce, le cas échéant par consentement mutuel, pour mettre un terme à une union qui n'a jamais été un mariage d'amour, et qui n'est même plus, pour beaucoup, un mariage de raison.

Si l'on laisse de côté le discours de Zurich de Churchill, les relations entre Londres et l'Europe ont toujours été marquées par un refus de l'intégration au delà d'une zone de libre échange : retrait spectaculaire des négociations des traités de Paris et de Rome, refus du gouvernement Callaghan de participer au SME, combat incessant pour maintenir le « rabais » à la contribution britannique au budget communautaire, opposition à l'union économique et monétaire, discours de Bruges de Margaret Thatcher devenu la bible des eurosceptiques, clause d'exemption britannique pour la monnaie unique dans le traité de Maastricht, *opting out* sur la politique sociale à Maastricht, position de Tony Blair dans la crise irakienne, opposition au traité constitutionnel, plus récemment dénonciation de la participation britannique au premier fonds européen de solidarité financière (FESF), rejet du mécanisme européen de stabilité (MES) et du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG)...

Le résultat de cette attitude systématique a été la multiplication des régimes dérogatoires : *opting out* Schengen, *opting out* UEM, réserves à la Charte des droits fondamentaux, *opt out/opt in* concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Plus récemment, le Royaume-Uni a annoncé l'activation d'un *opt out* en matière d'entraide répressive (V. *infra* sur ce point, H. Labayle, *Within you, without you : l'opt-out britannique en matière d'entraide répressive : Europe 2013, étude 2*).

Mais jusqu'à présent, le gouvernement britannique s'était employé à être « dedans » avec un ou plusieurs pieds « dehors ». Il semble que la tendance soit désormais à être « dehors » avec un petit pied « dedans ». 78 % des conservateurs se prononcent en effet pour un retrait de l'ensemble des politiques et actions de l'Union de manière à limiter finalement la participation britannique au seul marché intérieur. Le groupe « Fresh Start » (« nouveau départ ») préconise le rétablissement de la souveraineté britannique dans les domaines autres que les libres circulations (« rapatriement » de la politique agricole, de la pêche, de la politique sociale...), fût-ce au risque d'enfreindre les traités. Le maire de Londres est encore plus catégorique : « *There's a perfectly viable relationship to be had which is happy, contented with the single market, trading freely but not with the whole shebang* » (Boris Johnson, *The Guardian*, 4 déc. 2012).

Faut-il citer Nigel Farage, qui affirme sans hésiter : « Je ne suis pas anti-européen, je veux faire du commerce avec l'Europe, je veux que nous coopérons avec l'Europe »,

ce qui sémantiquement signifie bien l'extériorité radicale du Royaume-Uni par rapport à une Europe dont on ne fait pas partie mais avec laquelle on veut bien entretenir des relations...

En clair, ce statut supposerait juridiquement l'utilisation de la procédure de retrait d'un État membre introduite par le traité de Lisbonne (*art. 50 UE*), et donc la négociation et la conclusion d'un accord (selon les modalités de l'article 218, paragraphe 3 TFUE) sur les modalités de sortie de l'Union et la définition des « relations futures avec l'Union », qui pourrait, selon certains observateurs, s'inspirer des modalités de l'Espace économique européen ou des accords complexes entre l'Union et la Confédération helvétique. On peut espérer que dans ce cas de figure, les 26 se montreront fermes à l'égard du futur État tiers, qui ne peut pas éternellement jouer au « *pick and choose* » en ne prenant de l'Europe que « *what is best for Britain* » (« *We need to be clear about the best way of getting what is best for Britain* », *David Cameron, Sunday Telegraph, 30 juin 2012*).

Il est certain que l'avenir de l'Union est radicalement incompatible avec une insularité juridique démesurée de l'un de ses membres. Il n'est pas certain non plus que le Royaume-Uni puisse gagner à partir d'une position de hors jeu...

SIMON.D, « Brexit « British exit » : inside, outside, offside ? », Europe, Février 2013, repère 2.

Le discours prononcé le 23 janvier 2013 par le Premier ministre britannique n'a pas surpris tant il avait été annoncé, deux fois reporté, partiellement publié par anticipation, mais surtout parce qu'il était finalement totalement prévisible. L'annonce d'une renégociation profonde du *membership* du Royaume-Uni n'a donc pas exclu que le référendum prévu pour 2015 pose directement la question du retrait du Royaume-Uni. Or selon les derniers sondages, 56 % des Britanniques se prononceraient pour une sortie pure et simple, soit un peu moins que les 61 % de Français favorables à cette solution.

Quarante ans, presque jour pour jour, après l'entrée en vigueur de son adhésion le 2 janvier 1973, le Royaume-Uni laisse ainsi planer la menace d'un divorce, le cas échéant par consentement mutuel, pour mettre un terme à une union qui n'a jamais été un mariage d'amour, et qui n'est même plus, pour beaucoup, un mariage de raison.

Si l'on laisse de côté le discours de Zurich de Churchill, les relations entre Londres et l'Europe ont toujours été marquées par un refus de l'intégration au delà d'une zone de libre échange : retrait spectaculaire des négociations des traités de Paris et de Rome, refus du gouvernement Callaghan de participer au SME, combat incessant pour maintenir le « rabais » à la contribution britannique au budget communautaire, opposition à l'union économique et monétaire, discours de Bruges de Margaret Thatcher devenu la bible des eurosceptiques, clause d'exemption britannique pour la monnaie unique dans le traité de Maastricht, *opting out* sur la politique sociale à Maastricht, position de Tony Blair dans la crise irakienne, opposition au traité constitutionnel, plus récemment dénonciation de la participation britannique au premier fonds européen de solidarité financière (FESF), rejet du mécanisme européen de stabilité (MES) et du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG)...

Le résultat de cette attitude systématique a été la multiplication des régimes dérogatoires : *opting out* Schengen, *opting out* UEM, réserves à la Charte des droits fondamentaux, *opt out/opt in* concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Plus récemment, le Royaume-Uni a annoncé l'activation d'un *opt out* en matière d'entraide répressive (V. *infra* sur ce point, H. Labayle, *Within you, without you : l'opt-out britannique en matière d'entraide répressive : Europe 2013, étude 2*).

Mais jusqu'à présent, le gouvernement britannique s'était employé à être « dedans » avec un ou plusieurs pieds « dehors ». Il semble que la tendance soit désormais à être « dehors » avec un petit pied « dedans ». 78 % des conservateurs se prononcent en effet pour un retrait de l'ensemble des politiques et actions de l'Union de manière à limiter finalement la participation britannique au seul marché intérieur. Le groupe « Fresh Start » (« nouveau départ ») préconise le rétablissement de la souveraineté britannique dans les domaines autres que les libres circulations (« rapatriement » de la politique agricole, de la pêche, de la politique sociale...), fût-ce au risque d'enfreindre les traités. Le maire de Londres est encore plus catégorique : « *There's a perfectly viable relationship to be had which is happy, contented with the single market, trading freely but not with the whole shebang* » (Boris Johnson, *The Guardian*, 4 déc. 2012).

Faut-il citer Nigel Farage, qui affirme sans hésiter : « Je ne suis pas anti-européen, je veux faire du commerce avec l'Europe, je veux que nous coopérons avec l'Europe »,

ce qui sémantiquement signifie bien l'extériorité radicale du Royaume-Uni par rapport à une Europe dont on ne fait pas partie mais avec laquelle on veut bien entretenir des relations...

En clair, ce statut supposerait juridiquement l'utilisation de la procédure de retrait d'un État membre introduite par le traité de Lisbonne (*art. 50 UE*), et donc la négociation et la conclusion d'un accord (selon les modalités de l'article 218, paragraphe 3 TFUE) sur les modalités de sortie de l'Union et la définition des « relations futures avec l'Union », qui pourrait, selon certains observateurs, s'inspirer des modalités de l'Espace économique européen ou des accords complexes entre l'Union et la Confédération helvétique. On peut espérer que dans ce cas de figure, les 26 se montreront fermes à l'égard du futur État tiers, qui ne peut pas éternellement jouer au « *pick and choose* » en ne prenant de l'Europe que « *what is best for Britain* » (« *We need to be clear about the best way of getting what is best for Britain* », David Cameron, *Sunday Telegraph*, 30 juin 2012).

Il est certain que l'avenir de l'Union est radicalement incompatible avec une insularité juridique démesurée de l'un de ses membres. Il n'est pas certain non plus que le Royaume-Uni puisse gagner à partir d'une position de hors jeu...