

Gf 3232/105

51^e ANNÉE - N° 18

Le numéro : 1,80 NF

16 NOVEMBRE 1962

FONDATEUR :
Philippe ROLLAND
(1838-1917)

Directeur-rédacteur en chef :
Pierre DA COSTA-NOBLE

Revue Politique

DES IDÉES ET DES INSTITUTIONS



PARAISANT LE 1^{er} ET LE 16 DE CHAQUE MOIS

RÉDACTION ET ADMINISTRATION :

22, rue de Châteaudun, 22 - Paris-DX^e

TEL. : Trudaine 25-95

R. C. Seine 356.571

SOMMAIRE

Le rendez-vous de septembre..... André MALTERRE,
*Président de la Confédération générale
des Cadres,
Questeur au Conseil économique et social.*

Vers l'Europe politique..... Dusan SIDJANSKI,
Privat-docent à l'Université de Genève.

L'agriculture française et la politique agri-
cole commune..... Claude FAHRI,
*Attaché au Centre d'études des problèmes
économiques européens.*

La quinzaine politique : A propos du referen-
dum du 28 octobre 1962. - Cuba. L'Algérie.... P. C.-N.

ABONNEMENTS

Un an..... { France et Communauté..... NF 36
Etranger..... NF 42

Chèque postal : N° 991-28 Paris



Vers l'Europe politique

Le succès des Communautés européennes prépare les bases d'une communauté politique; mais quel que soit le poids politique de l'économie, elle n'aboutit pas automatiquement à la politique. Pour poursuivre leur œuvre, les Communautés ont besoin d'une impulsion et d'une armature politiques; c'est dire que tout échec, voire tout arrêt de l'édification de l'union politique menace de porter un coup mortel à la jeune Communauté et de saper la confiance dans l'avenir économique de l'Europe. Déjà le retard qu'accuse le secteur politique provoque, entre les forces et groupes sociaux, un certain déséquilibre qui pèse sur la démocratie européenne en gestation. Certes, les circonstances historiques ont contraint les Six, à la suite du rejet de la C.E.D., à emprunter des détours techniques. Mais cet accident de l'histoire ne doit pas, en perpétuant le *vacuum politique*, accentuer l'excroissance du « pouvoir économique ».

D'ailleurs, les problèmes qu'affronte l'Europe ne sont pas réductibles à la production et à la consommation. Le miracle de l'expérience communautaire, loin de masquer la réalité, jette une lumière crue sur des problèmes vitaux restés sans solution. Comment aborder le problème de la défense commune? Celui de l'armement nucléaire et de la décision de son emploi? Celui de la conquête de l'espace? Ou ceux plus terre à terre, mais non moins urgents, d'une politique étrangère commune et d'une action européenne en faveur des pays moins développés? Et si l'on parvient, par la force de la nécessité, à progresser dans ces secteurs, *quid* de leur coordination? Ce *puzzle* ne pourra retrouver une forme rationnelle que dans un cadre global, c'est-à-dire politique.

I. — Préalables européens

Sensibles à ces appels des faits, les gouvernements des Six s'épuisent, depuis 1960, en discussions sur le projet français d'union d'Etats européens. Malgré leurs efforts, ils durent constater l'échec de la conférence de leurs ministres des affaires étrangères qui se réunit à Rome en avril 1962. M. Spaak et son collègue hollandais s'opposèrent formellement à l'Europe des Etats. M. Spaak se rallia à la thèse que M. Luns soutenait depuis deux ans : « Si nous voulons continuer sur la base de l'intégration et de la supranationalité, alors restons entre nous, car Londres n'est pas près de nous suivre. Mais rien dans ce qui nous

est proposé n'est de nature à empêcher une adhésion anglaise... » Dans ce cas là, disaient les deux opposants, il n'y a pas lieu de construire l'Europe politique sans l'Angleterre. Et ils suggéraient que l'on attendît son admission dans la Communauté économique ou qu'on l'associât dès maintenant aux négociations. Cette dernière proposition ne fut pas du goût du gouvernement anglais aux prises avec de nombreuses difficultés intérieures non sans rapport avec l'adhésion au Marché commun. Que penser de cette alternative imposant le choix entre une Europe supranationale à Six et une Europe des Etats avec l'Angleterre? Cette question préalable constitue le premier point de notre exposé. Le deuxième point est une question de fond : la forme de l'union politique.

Attendre l'Angleterre, c'est s'exposer à trois conséquences négatives : 1° créer un sentiment d'insécurité politique parmi les membres et les citoyens de la Communauté économique; 2° affaiblir la position de négociation des Six; 3° se résigner à une union certainement pas plus intégrée, mais probablement plus lâche encore que le projet actuel; en effet, l'Angleterre viendrait renforcer le camp des « minimalistes ». Dans l'intérêt européen, n'est-il pas souhaitable — avec ou sans l'Angleterre — d'avoir une union aussi solide que possible? De toute manière, en l'érigant dès maintenant on s'assure au moins contre un double risque : le danger certain que fait peser l'indécision et l'attente sur toute la construction européenne et la probabilité de n'aboutir avec du retard et avec l'aide de l'Angleterre qu'à une alliance classique. En effet, il est probable que, membre du Marché commun, le gouvernement anglais — quelle que soit sa couleur ou sa préférence — se voie obligé, pour des raisons électorales notamment, à ne prendre sur lui qu'un minimum de limitations de sa souveraineté politique. Si l'on envisage cette hypothèse plausible que semble justifier la psychologie actuelle du peuple britannique, édifier rapidement l'union politique à Six, n'est-ce pas faciliter peut-être la tâche future du gouvernement anglais et servir, pour sûr, l'intérêt de l'Europe? D'ailleurs ce premier pas ne met pas l'Angleterre devant un fait accompli et définitif. L'ébauche de collaboration politique qu'esquisse le projet Fouchet ne préjuge pas la forme de l'organisation politique de l'Europe. Il laisse une porte ouverte sur l'avenir : après trois ans d'expériences, les membres sont tenus à reviser leur pacte dans le sens d'une intégration plus grande. L'Angleterre participera ainsi à la décision fondamentale qui, au terme de l'étape pré-transitoire, fixera la forme et le contenu de l'union politique. Dans l'hypothèse d'une adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté, une conclusion s'impose : il faut que les Six jettent rapidement les bases de l'union politique.

Par souci d'objectivité, examinons l'autre hypothèse : l'Angleterre reste en dehors de la Communauté européenne. Peut-on,

dans les conditions actuelles, obtenir à brève échéance une union intégrée et supranationale? Admettons que, comme certains le soutiennent, l'obstacle principal soit le général de Gaulle, qui n'est pas suspect de passion supranationale. Est-il souhaitable, dans ce cas, d'attendre son départ pour se mettre à l'œuvre? Indépendamment des désavantages déjà soulignés, cette attente risque de se prolonger. Ce serait donc sacrifier le possible à l'hypothétique, c'est-à-dire l'union lâche mais réalisable à la prévision — nommée désir chez d'aucuns — d'une prompt retrait du général. En admettant même cette dernière hypothèse, quelle garantie avons-nous que le futur gouvernement français sera plus européen ou, s'il l'est, qu'il sera disposé à abandonner plus de ses prérogatives dites souveraines? Est-ce l'existence d'une opposition parlementaire cristallisée autour de thèmes européens ou la récente conversion au supranationalisme de M. Mendès-France? A supposer même que ce futur gouvernement adopte une union intégrée, il est légitime de se demander s'il aura assez de poids pour la faire ratifier par le Parlement et avaliser par l'opinion publique. Quelle que soit la réponse que l'avenir nous réserve — et même si elle est la plus favorable à la cause européenne — une grande inconnue demeure : les autres. Les gouvernements futurs en Allemagne et en Italie voudront-ils poursuivre la politique européenne de leurs prédécesseurs? Ne faut-il pas, suivant le conseil de Machiavel, saisir la chance par les cheveux, profiter de la constellation européenne et de la présence d'Adenauer pour river définitivement ces pays à l'Europe démocratique? Mais ne jouons pas les Cassandres et imaginons la situation idéale : les six pays gouvernés par des cabinets européens. Seront-ils disposés à aller plus loin que les gouvernements actuellement au pouvoir? Seront-ils en mesure de réaliser leurs intentions? En effet, les attermoiements peuvent aussi bien stimuler les forces et les sentiments anti-européens qu'accroître la volonté européenne des peuples. Tout cela est du domaine de l'hypothèse. Ce qui par contre est certain, c'est que tout retard dans la construction européenne crée de nouveaux risques sans offrir nécessairement de meilleures possibilités.

A l'heure actuelle, nous avons le sentiment que les divergences entre les Six ne se résument pas à l'alternative, devenue un *leit-motiv*, entre l'Europe des Etats et l'Europe supranationale. Aucun des gouvernements ne donne l'impression qu'il est prêt à souscrire à une véritable fédération, à l'image de celles des Etats-Unis ou de la Suisse. Aucun ne semble décidé à franchir le Rubicon qui sépare les liens confédéraux d'une réelle fédération. La plupart semblent évoquer cette forme intégrée comme un objectif plus ou moins lointain. Telle est l'impression qui se dégage de leurs attitudes sur le terrain de négociation, libéré de professions de foi et d'intentions européennes. En écartant les questions de doc-

trine, la simple analyse de certaines déclarations gouvernementales confirme ces intuitions. Ainsi, par exemple, lorsque M. Spaak parle de l'Europe supranationale, il se réfère presque exclusivement à la substitution de la majorité à l'unanimité. Force est de constater qu'il ne touche qu'un aspect du problème, sans insister sur deux traits essentiels de la supranationalité : l'indépendance à l'égard des gouvernements nationaux d'un exécutif européen doté du pouvoir de décision et l'effet immédiat de ce pouvoir qui s'exerce directement sur les citoyens sans intermédiaires étatiques. Cette supranationalité qu'incarnait la Haute Autorité dans sa forme originelle, a été maltraitée, subordonnée à un Conseil de ministres nationaux dans le Marché commun et l'Euratom. Personne, même pas l'Européen intransigeant qu'est M. Spaak, n'espère récupérer du terrain perdu, présentement et dans un domaine où les souverainetés nationales sont particulièrement sensibles. Quant à la majorité proposée par M. Spaak, elle semble avoir peu de chances d'être acceptée, au stade actuel, par les trois grands. Dans l'ensemble, les divergences entre les Six portent moins sur la nature de l'union à créer que sur le degré de ce lien confédéral et lâche.

Récemment, les points de vue des Six ont tendu à se rapprocher autour de quelques problèmes pratiques. M. Spaak, probablement en harmonie avec son collègue hollandais, a révisé ses opinions : il semble marquer un retour au temps où, de concert avec M. Jean Monnet, il exhortait le gouvernement allemand à accepter les propositions françaises. L'attitude trop rigide et peu européenne de M. Gaitskell lors de la récente conférence des partis socialistes à Bruxelles, ainsi que les délibérations avec les pères de l'Europe — dont M. Jean Monnet — ne sont pas étrangères à ce revirement. Entre temps, l'arrêt à Bruxelles aidant, le préalable britannique a perdu de son intransigeance. La voie au sommet des Six est désormais ouverte.

II. — Quelle Europe ?

La nécessité de l'union politique admise, quelle est cette Europe que les Six se proposent de faire ? Quelle forme de gouvernement envisagent-ils ? Dans l'ensemble, leurs propositions et contre-propositions s'inspirent, plus ou moins consciemment, des expériences fédéralistes. Ils écartent tous, du moins au stade actuel, le modèle de l'Etat centralisé où les nations membres seraient réduites au rôle de simples provinces, et optent pour une formule qui assure la participation active des nations autonomes à l'entreprise commune. Ils se donnent pour devise : l'union dans la diversité. Telle semble être la direction générale. Quant aux questions de fond, elles ne se posent pas pour l'instant. Le choix ne s'impose pas entre un régime présidentiel à l'image des Etats-Unis, un gouvernement collégial à la suisse ou un système parlementaire

rajeuni. De même, nous ne sommes pas encore confrontés avec les problèmes que voilent les habitudes de penser et d'agir nationales, mais que met à nu impitoyablement le mouvement d'intégration : la pression des groupes, la menace de la technocratie, la personnalisation du pouvoir et son dialogue avec le peuple. Autant de transformations de fait que la superstructure d'union que l'on propose ignore délibérément. L'« imposante Confédération » semble réduite à des proportions modestes. Certes, l'histoire nous enseigne qu'il y a danger de vouloir trop exiger d'un coup : créer de toutes pièces un Etat fédéral sans fondement sociologique suffisant risque de faire éclater l'édifice commun. Mais il est tout aussi risqué de faire trop peu : construire un appareil trop fragile et inefficace peut dangereusement retarder l'union, sinon la compromettre définitivement. La déception, le découragement sont aussi menaçants qu'un idéalisme excessif. Le projet actuel nous garantit-il contre ces deux extrêmes ?

A défaut d'un mouvement populaire puissant, deux voies conduisent à l'union politique : les élections européennes et la volonté des gouvernements. Les élections dans la forme prévue par le traité de Rome sont soumises à une double limitation : le suffrage universel et direct des Européens n'aboutirait qu'à désigner les membres d'un Parlement européen des trois Communautés, aux pouvoirs restreints ; d'autre part, même si une révolution parlementaire promettait une métamorphose en un Parlement véritable, la réalisation de ce projet est subordonnée à un préalable : l'accord unanime des six gouvernements et la ratification des parlements. C'est dire que, sans la volonté et l'accord de ceux-là, ni élections ni union européennes ne sont possibles.

En septembre 1960, le président de Gaulle lança son idée d'une confédération d'Etats européens. Sa proposition suscita de multiples réactions. Les uns accusèrent le général d'intentions coupables : vouloir « coiffer » les Communautés par un Conseil de gouvernements nationaux ; affaiblir l'alliance atlantique en organisant la défense à Six ; viser à établir le « leadership » de la France. Les autres néanmoins, attachant moins d'importance aux intentions qu'aux résultats possibles, reconnurent que cette proposition avait le mérite d'exister et de relancer, sur un plan officiel, l'Europe politique. Un an de tractations difficiles et une réunion des Six au sommet donnèrent naissance, le 18 juillet 1962 à Bonn, à une déclaration de bonne volonté. Par ce texte, les Six proclamèrent leur résolution de donner forme statutaire à la volonté politique, déjà implicite dans les Communautés européennes, de créer par leur coopération les conditions d'une politique commune ; de poursuivre et de favoriser l'œuvre des Communautés et de renforcer par le moyen de l'union politique l'alliance atlantique. A cet effet, ils ont prévu d'étendre le champ des délibérations du Parlement des Six et ils ont chargé une commission présidée par

l'ambassadeur Fouchet d'élaborer un projet d'union. Un peu plus tard la commission transmet son projet qui constitue, à quelques légères modifications près, la base des discussions entre les Six.

III. — Le projet Fouchet

Par son titre, le texte préparé par la commission Fouchet rappelle le « projet de pacte pour une union d'Etats européens » publié par le sénateur Michel Debré en 1950, alors que son contenu demeure en deçà de celui-ci. Le *préambule* réaffirme les principes de la liberté et de la démocratie qui pourraient constituer, suivant l'exemple du Conseil de l'Europe, une condition *sine qua non* pour l'admission de nouveaux membres. En outre, les pays membres se déclarent résolus à poursuivre le rapprochement de leurs intérêts essentiels, qui constitue déjà l'objectif des Communautés existantes, « de manière à préparer un destin désormais irrévocablement partagé ». L'article premier stipule que l'Union est *indissoluble*. Partant, il n'admet pas le droit de sécession que reconnaissent en général les Confédérations mais qu'interdisent les Etats fédéraux.

a) *Objectifs*. — L'Union a pour *but* : de parvenir, dans les questions d'intérêt commun, à l'adoption d'une politique étrangère commune ainsi que d'une politique commune de défense; d'assurer une étroite coopération dans le domaine de la science et de la culture; de contribuer dans les Etats membres à la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Ce dernier énoncé confirme notre interprétation selon laquelle tous les membres devront être des Etats qui pratiquent effectivement la démocratie. Un autre point mérite notre attention : le texte ne se réfère pas simplement à une coordination des politiques étrangères des pays membres mais, plus hardi, il pose comme but « l'adoption d'une politique étrangère commune ».

b) *Institutions*. — Bien plus que ses objectifs, c'est l'anatomie des institutions et des pouvoirs de l'Union qui révélera sa réelle portée. L'Union possède trois institutions : un Conseil, un Parlement et une Commission politique européenne. Le *Conseil*, qui détient le monopole du pouvoir de décision, se réunit tous les quatre mois au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et, dans les intervalles, au moins une fois au niveau des ministres des affaires étrangères. A chacune de ses réunions au sommet, il désigne un président dont le mandat n'est que de quatre mois. C'est évidemment trop court. Le projet Debré prévoyait un arbitre élu au suffrage universel pour cinq ans (1). Il faudrait qu'à l'exemple des Conseils des Communautés, le président conservât

(1) Cf. l'art. 3, I, du *Projet de pacte pour une Union d'Etats européens*, Paris, Nagel, 1950, p. 34.

sa fonction au moins pendant six mois. Mais une question plus vitale est la procédure de vote du Conseil de l'Union. Selon la volonté, semble-t-il, de la majorité des Six, le Conseil « adopte à l'unanimité les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union ». Si le Conseil procédait à la majorité, ce « nécessaire » pourrait constituer une question préalable d'interprétation. Dans le système actuel, l'Etat qui ne juge pas une décision « nécessaire » a le choix entre le *veto* et l'abstention. En effet, selon l'article 6, l'absence ou l'abstention d'un ou de deux membres ne fait pas obstacle à la formation de la décision. Ainsi, la nocivité de l'unanimité — qui, dans sa forme originelle, exige le vote favorable de tous — a été atténuée; dans ce système, elle est assimilée au *veto* qui suppose la manifestation d'une volonté négative. Néanmoins une limite est fixée aux absences et abstentions : il faut qu'au moins quatre membres soient présents et que leur vote soit favorable. Les auteurs du projet ont espéré réduire les effets paralysants de l'unanimité, plus menaçante « au sommet » que dans un ensemble communautaire où les majorités et l'unanimité s'équilibrent. La décision une fois prise, quelle est sa portée? En principe, elle est obligatoire, mais seulement pour les membres qui l'ont votée. Autrement dit, l'absence ou l'abstention libère de l'effet obligatoire des décisions communes. Cette procédure, éventuellement acceptable pour les cas d'abstention, est inadmissible pour les cas d'absence. En effet, ce serait une prime aux membres qui désireraient échapper à la fois à l'explication et à l'obligation. Le membre présent qui s'abstient, participe à la discussion, soutient son point de vue et dialogue avec les autres. L'absence est une fuite devant toute responsabilité commune. Une autre question est de savoir s'il faut admettre ces accords partiels sans effets obligatoires pour l'absténant. De l'avis de certains spécialistes du droit public, c'est augmenter les chances d'efficacité du mécanisme en réduisant les tentations de blocage. Cette pratique peut être acceptée à titre exceptionnel, pourvu que l'exception ne devienne pas la règle. Certes la solidarité des Six est une garantie contre les abus. Mais est-elle suffisante en ce domaine aussi primordial que délicat? Notre préférence va à un système d'exception institutionnalisé : une décision unanime serait obligatoire pour tous, y compris ceux qui s'absentent ou s'abstiennent, à moins que ceux-ci n'aient demandé et obtenu une dispense prononcée à l'unanimité des membres qui ont adopté la décision. Quant aux absents, selon le dicton, ils ont toujours tort.

Le *Parlement européen* des Communautés délibère sur les matières qui se rapportent aux buts de l'Union mais ses pouvoirs sont strictement limités. Il examine le rapport d'activité que le Conseil lui présente chaque année, mais ne peut pas formuler une motion de censure comme dans le cadre des Communautés européennes. Dans celles-ci, ce sont les Commissions et la Haute-

Autorité, c'est-à-dire les exécutifs européens qui présentent les rapports d'activité et qui sont soumises au contrôle démocratique et à la censure du Parlement européen. Dans l'Union, le Conseil irresponsable face au Parlement assume tous les pouvoirs. Le Parlement peut lui adresser des questions et des recommandations, voire s'enquérir des suites que le Conseil a données à ses recommandations. Le silence du projet sur les élections au Parlement est significatif. Le Parlement est dépourvu de toute fonction caractéristique d'une véritable Assemblée: contrôle budgétaire et fonctions législatives. Qui plus est, cet embryon de représentation populaire n'est pas autorisé à donner son avis sur la révision du traité d'union, si ce n'est sur invitation du Conseil. Ainsi de proche en proche le Conseil domine tout l'appareil de l'Union.

Pour parfaire cette confusion, la *Commission politique européenne* est composée de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères des affaires étrangères. C'est une contradiction dans les termes et un changement radical par rapport à la conception communautaire qui assure l'autonomie des exécutifs; ceux-ci en effet sont composés de personnalités indépendantes, qui échappent à toutes instructions sinon à toutes influences des gouvernements nationaux. Or l'Union politique abandonne ce qui précisément fait l'originalité et assure le dynamisme des Communautés. Dans cet élan régressif, la Commission politique est ravalée au rang de simple secrétariat collectif, exposé aux caprices des gouvernements nationaux. De cette manière, les Six, prompts à taxer d'inefficace le système de l'O.N.U., proposent, dans le cadre de leur solidarité étroite, un mécanisme bien plus rétrograde que celui généralisé de secrétariats internationaux autonomes, protégés contre les interventions étatiques. C'est un retour à la conception de Briand, largement dépassée par les structures des organisations internationales. Ainsi les auteurs du projet ne se sont pas contentés de concentrer tous les pouvoirs dans le Conseil où siègent les gouvernements nationaux, mais ils ont substitué aux secrétariats internationaux désormais classiques un secrétariat intergouvernemental au titre fallacieux de Commission politique. C'est sans aucun doute l'aspect le plus négatif du projet de la commission Fouchet.

c) *Révision*. — Rien, ni le caractère indissoluble, ni même la progressivité, ne suffisent à contrebalancer les conséquences de ce péché originel. Cependant, de l'avis de la grande majorité d'Européens qui participent à ce débat, cette *progressivité obligatoire* est un élément hautement positif du projet. A son article 16, il est prévu que, trois ans après son entrée en vigueur, le traité d'Union sera soumis à une révision générale, qui aura pour objet l'examen des mesures propres à renforcer l'Union, compte tenu des progrès

accomplis. Selon le texte du projet, cette révision devrait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes. L'obligation concrète ne porte que sur un point, la révision générale dont seuls les objectifs principaux et le moyen — examen des mesures à la lumière de l'expérience commune — sont définis. Il n'existe pas d'obligations précises quant au contenu de cette révision qui pourrait impliquer l'adoption de la majorité ou les élections. Malgré les promesses de progrès, le projet n'engage pas l'avenir.

IV. — Les retouches présidentielles

Le projet d'Union politique élaboré par la commission Fouchet devait être discuté à la réunion des ministres des affaires étrangères au début de 1962, lorsque le président de Gaulle y apporta des retouches qui mirent en émoi les partenaires de la France. Ce coup de plume ne posait pas une simple question de style, mais marquait un retour aux conceptions initiales qui avaient déjà suscité de vives critiques. Parmi les fonctions du Conseil, celle de rapprochement, de coordination et d'unification de la politique économique réapparaissait, après avoir été supprimée à la demande des Cinq. De cette façon, l'Union tendait à « coiffer », à subordonner les activités des trois Communautés. Ainsi, au lieu de rattraper le retard qu'accuse la construction politique, on l'imposait au secteur communautaire. Aux institutions qui ont fait leurs preuves, devait se superposer un mécanisme comportant plus de risques de paralysie que de garanties d'efficacité. En outre, un silence pour le moins ambigu planerait à nouveau sur la politique de défense européenne dans ses rapports avec l'O.T.A.N. : plus de mention des assurances données par le gouvernement français. Un pas en arrière de plus : l'Union ne serait plus indissoluble. Par contre, la Commission politique tendrait à justifier son appellation : elle serait composée de « représentants politiques ». Sous cette forme laconique, cette proposition manque de clarté. S'agit-il de représentants politiques « indépendants » ou d'une représentation gouvernementale au niveau politique ? Cependant, cette deuxième possibilité ne semble pas, de prime abord, répondre à une nécessité ou constituer une nouveauté dans le cadre de l'Union projetée, dont le Conseil se compose précisément de représentants politiques des Etats membres. Il s'agit là, apparemment, d'une importante concession à la conception communautaire.

Cette interprétation est confirmée par la conférence de presse du général de Gaulle du 15 mai 1962. Le président de la République française constate une fois de plus et malgré ses référé-

rences à « quelque *espéranto* ou *volapuk* intégrés » (2) que l'Europe occidentale doit se constituer politiquement. D'ailleurs, remarque-t-il, si elle n'y parvenait pas, la Communauté économique elle-même ne pourrait à la longue s'affermir, ni même se maintenir :

« Qu'est-ce que la France propose à ses cinq partenaires? Je le répète une fois de plus : pour nous organiser politiquement, commençons par le commencement. Organisons notre coopération. Réunissons périodiquement nos chefs d'Etat ou de gouvernement pour qu'ils examinent en commun les problèmes qui sont les nôtres et pour qu'ils prennent à leur égard des décisions qui seront celles de l'Europe. Formons une Commission politique, une Commission de défense et une Commission culturelle, de même que nous avons déjà une Commission économique à Bruxelles qui étudie les questions communes et qui prépare les décisions des six gouvernements. Naturellement, la Commission politique et les autres procéderont, à cet égard, dans les conditions propres aux domaines qui sont les leurs. En outre, les ministres compétents se réuniront chaque fois qu'il le faudra pour appliquer de concert les décisions qui auront été prises par le Conseil. Enfin, nous avons une Assemblée parlementaire européenne qui siège à Strasbourg et qui est composée de délégations de nos six Parlements nationaux. Mettons cette Assemblée à même de discuter des questions politiques communes comme elle discute déjà les questions économiques. Après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrons faire pour resserrer nos liens. Mais, tout au moins, nous aurons commencé à prendre l'habitude de vivre et d'agir ensemble. Voilà ce que la France a proposé. Elle croit que c'est là ce qui peut être fait de plus pratique. »

Ce texte fondamental qui résume les conceptions du général de Gaulle sur l'Union politique, fournit des précisions sur la nature des Commissions. Leur auteur renonce à vouloir créer des institutions se superposant aux exécutifs existants. Certes il constate, dans sa conférence de presse, que les Six font déjà de la politique en mettant en commun leurs tarifs, leur politique agricole ou en négociant avec la Grande-Bretagne. A son avis, il est arbitraire de prétendre soustraire le domaine économique aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que, pour chacun d'eux, c'est là le sujet quotidien et capital. Mais il reconnaît le rôle de la Commission de Bruxelles, à l'image de laquelle il propose que soient instituées les trois nouvelles Commissions. Celles-ci seraient composées selon leur modèle de membres désignés d'un commun accord par les gouvernements, mais indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission politique se composerait de représentants de grandes forces politiques ou de hautes personnalités de la vie publique (3). Elles auraient pour tâche essentielle de préparer les décisions du Conseil. Ensuite, le président de Gaulle souligne la différence entre Commissions; celle-ci ne porte que sur la méthode de procéder qui

(2) Voir le texte intégral de cette conférence de presse dans *Le Monde* du 17 mai 1962; ég. *Revue Politique*, 15 mai 1962, pp. 263 et suiv.

(3) Cf. notre *Partis politiques face à l'intégration européenne* (Res publica, mars 1961, p. 64).

doit être adaptée aux conditions propres à chaque domaine. Cette déclaration nous autorise à conclure que la nature des Commissions serait la même, leurs tâches similaires et leurs procédures adaptées aux conditions particulières.

Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères italien, M. Cattani, qui a succédé à M. Fouchet à la présidence de la commission d'étude, frappé par cette comparaison, semble décidé à relancer l'Union politique sur cette nouvelle voie ouverte par le président de Gaulle. D'ailleurs M. Spaak paraît disposé à troquer sa majorité contre ces Commissions européennes. L'Union, de la volonté commune, pourrait naître de ce rapprochement.

V. — L'Europe du possible

Quelle position adopter face à ce projet et ses diverses variantes? Imaginons un *négociateur européen* qui, confronté avec des problèmes concrets, a recours à une méthode purement *pragmatique*. Il ne se laissera pas enfermer dans des questions de doctrine ou dans le dilemme : Europe des patries, des Etats ou bien Europe supranationale et intégrée. Les choses le contraindront à vouloir, tout en recherchant l'union la plus solide et la plus efficace, construire une Europe politique, c'est-à-dire une Europe du possible. Dans le choix des matériaux disponibles et de leur agencement, il sera orienté par son objectif : faire progresser au maximum l'union de l'Europe selon les principes démocratiques et les conditions actuelles. A cet effet, il se refusera à compromettre ce qui existe et à engager l'entreprise, au départ, dans une voie fautive qu'il serait difficile de rectifier par la suite. De plus, il s'efforcera de combler le retard entre les divers secteurs en accélérant le processus d'intégration politique.

C'est dans cette optique que nous nous proposons d'évoquer les questions restées en suspens et de présenter quelques suggestions. Mais, pour éviter de fausser la perspective générale en n'insistant que sur certains aspects, nous retracerons sommairement les cadres de l'Union politique en nous fondant sur le projet et sur les modifications proposées. Dans cette intention, les points essentiels seront rappelés : le champ d'action de l'Union, sa structure et ses institutions, la répartition de ses pouvoirs, son processus de décisions et la portée de celles-ci, son entrée en vigueur et sa révision générale.

Ce qui surprend dans le projet d'inspiration française, c'est que, à l'encontre de la tradition cartésienne, il confond plus qu'il ne clarifie. En ne distinguant pas les matières très importantes de celles moins importantes ou plus malléables — le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement du Conseil au niveau ministériel — il impose en bloc des clauses et des garanties les plus strictes que peuvent seules justifier certaines questions de la plus haute importance que devra trancher le Conseil suprême de

l'Union. C'est ainsi que l'unanimité et l'obligation à caractère partiel pèsent indistinctement sur l'ensemble du système. A l'inverse, en introduisant quelques distinctions fort simples, certaines procédures et obligations, rejetées catégoriquement jusqu'à présent, pourraient devenir acceptables pour les six gouvernements.

a) *Les fonctions de l'Union.* — Comment distinguer les fonctions de l'Union? Ainsi, par exemple dans le domaine de la *politique étrangère*, il n'est pas indifférent de savoir s'il s'agit d'adopter des positions communes sur des questions de première importance, d'échanges de secrets diplomatiques ou de création de centres de représentation communs et de coordination de l'action des représentants diplomatiques nationaux (4), de consultations préalables ou de négociations concertées de traités d'intérêt commun, ou d'une politique commune au sein des organisations internationales politiques et techniques. On conçoit aisément que l'institution, sa procédure et la portée de ses actes puissent varier selon la nature et l'importance des décisions à prendre. Des subdivisions similaires pourraient être établies dans le domaine de la *défense* : grandes questions dont l'O.T.A.N., les options nucléaires, la défense commune, les problèmes de commandements communs, d'échanges, etc., la coopération dans la fabrication d'armements, la coordination de l'action des attachés militaires, etc. Le secteur *scientifique et culturel*, non moins vital, se prête néanmoins davantage à une collaboration plus poussée. Certes, c'est le domaine où le respect des particularismes est essentiel, pour que la culture demeure vivante. Loin de recourir à une centralisation, il faudra simplement harmoniser certaines conditions d'éducation, intensifier les échanges et créer des institutions nouvelles, introduire l'éducation civique européenne, multiplier les chaires européennes, généraliser le baccalauréat européen, contribuer à mettre sur pied l'Université européenne et à développer des instituts d'études européennes. Et dans le domaine purement scientifique, coordonner les recherches, rationaliser les efforts, entreprendre des réalisations en commun et donner impulsion aux recherches nouvelles, à l'exploration de l'espace en commun, etc. Parmi ces tâches, nombreuses sont celles qui requièrent des exigences moins strictes que les décisions portant sur les questions primordiales de politique étrangère.

Le secteur *économique*, qui représente une part substantielle de la politique nationale et européenne, peut-il être laissé à l'écart? Tout un ensemble d'actions complémentaires de celles de la Communauté économique peuvent être menées dans le cadre de l'Union politique avec la participation des institutions commu-

(4) Voir les suggestions de MM. von Brentano, Mommer et Friedländer dans leur déclaration, approuvée à l'unanimité par le comité directeur de l'*Europa-Union Deutschland*, en mars 1962.

nautaires. L'adoption d'une politique économique commune; la création d'une banque centrale européenne et par la suite d'une monnaie commune; la politique commune d'aide aux pays moins développés; l'application d'une politique énergétique; la coordination des activités des attachés économiques et commerciaux et la création de représentations communes. Voilà quelques tâches dont la réalisation prolongerait et intensifierait l'œuvre des Communautés existantes.

La menace que fait planer l'Union sur les Communautés et sur l'O.T.A.N., on s'en souvient, a provoqué les réactions les plus vives. L'O.T.A.N. ne correspondrait plus, de l'avis de la plupart des gouvernements, aux réalités actuelles. Sa réforme serait une nécessité. Mais comment peut-on craindre que dans un Conseil à Six, statuant à l'unanimité, un gouvernement à lui seul puisse imposer les transformations qui lui conviennent, voire une politique anti-atlantique? L'unanimité n'est-elle pas une garantie suffisante? Ne pourrait-elle pas jouer en faveur des Communautés si besoin était? D'ailleurs, si le gouvernement français avait l'intention de les paralyser, il aurait pu empêcher la mise en place des mécanismes et règles communautaires qui, pour la plupart, exigeaient l'unanimité, ainsi que le passage à la deuxième étape. En fait, par ses « menaces positives », il a contribué à l'adoption d'une politique européenne, notamment dans le secteur agricole. Dans ses efforts pour faire prévaloir le point de vue communautaire — qui par ailleurs ne desservait pas ses intérêts — il a eu un allié fidèle, l'institution supranationale de la Communauté, la Commission. Il est évident que, pour accomplir leur mission et assurer le développement économique, les Communautés ont besoin d'une impulsion politique et d'une structure politique. Sur ce point au moins, l'accord paraît unanime.

b) *Les institutions.* — Les institutions de l'Union peuvent être esquissées à partir de la distinction qu'établit le projet entre le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et le Conseil au niveau des ministres. Il est clair que ce qui n'est pas concevable au niveau suprême est plus facilement admissible au niveau des ministres. C'est une question de simple bon sens. En conséquence, la période d'essai comprendrait les institutions suivantes : le Conseil au sommet que nous appellerons le *Conseil européen*; les *Conseils spéciaux de ministres* pour divers secteurs qui constituent ensemble le *Conseil de ministres*; les *Commissions européennes* correspondant aux mêmes secteurs qui forment l'*Exécutif européen*. Ces divisions et ce regroupement permettent de concilier l'avantage psychologique de l'unité institutionnelle sans sacrifier les différences nécessaires.

Le *Conseil européen* désigne son président, qui représente l'Union, pour une durée d'un an. En principe, les présidences du

Conseil de ministres et des Conseils spéciaux qui le composent, sont assumées à tour de rôle par chaque membre, selon les dispositions du traité de Rome (art. 146). Pourquoi persister dans la fiction juridique de Conseils spéciaux réunis au sein du Conseil de ministres? Dans la pratique, les trois Conseils des Communautés sont regroupés, mais chacun d'eux statue selon les compétences et les procédures propres à chaque Communauté. En maintenant ces divisions, nous préservons les particularités de chaque Communauté sans les réduire à un dénominateur commun et nous assurons, partant, l'exercice effectif de leurs pouvoirs. Autrement dit, chaque Conseil spécial agit selon les attributions qui lui ont été conférées par l'Union ou par un traité particulier, à savoir les traités de Paris et de Rome. La primauté revient aux dispositions qui, dans le traité d'Union ou dans les traités particuliers, octroient les compétences les plus larges ou les pouvoirs efficaces. Ainsi, tout en garantissant l'efficacité des Communautés existantes, leurs institutions ne sont pas privées d'attributions supplémentaires que l'Union pourrait leur accorder.

Selon la proposition du président de Gaulle, les *Commissions* nouvelles — politique, de défense, culturelle ou scientifique — seraient créées à l'image de la Commission de Bruxelles. Cela revient à dire que leurs présidents et leurs membres seraient désignés par les six gouvernements d'un commun accord et que leur mandat aurait une durée de quatre ans. Ils exerceraient leurs fonctions dans l'intérêt de l'Union et en pleine indépendance. Le président de l'Exécutif européen et ses deux vice-présidents seraient choisis selon la même procédure parmi les présidents des Commissions ou parmi des personnalités indépendantes.

c) *La collaboration des institutions.* — Comment sera assurée la *collaboration* au sein du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen? Les Conseils spéciaux pourront tenir des réunions jointes, à deux ou à plusieurs. D'autre part, ils se réuniront régulièrement au moins tous les trois mois en séances plénières de coordination. Ils disposeront à l'exemple des Conseils des Communautés d'un secrétariat général commun, avec des sections correspondant à chaque Conseil spécial. La coopération des Commissions et de la Haute Autorité au sein de l'Exécutif européen sera assurée également par des réunions plénières qui auront lieu au moins une fois par mois. Elles seront présidées par le président ou l'un des vice-présidents de l'Exécutif européen, qui auront à leur disposition un secrétariat commun. Celui-ci travaillera en étroite collaboration avec les administrations des Commissions, qui pourront créer des groupes inter-exécutifs à deux ou à plusieurs. Quant aux liaisons verticales inter-institutions, elles seront suffisamment souples pour permettre le rodage sans heurts de cet appareil. Les Commissions collaboreront principalement mais non pas exclusivement avec les Conseils spéciaux de leur compé-

tence, l'Exécutif européen traitera tant avec le Conseil de ministres qu'avec le Conseil européen. D'autres échanges seront possibles. De même, le président de l'Exécutif européen, accompagné d'un président ou d'un représentant de Commission, pourra assister aux délibérations du Conseil européen, ainsi qu'à celles du Conseil de ministres ou de n'importe quel Conseil spécial. Il va de soi que les membres des Commissions assistent, comme dans les Communautés, aux réunions de leurs Conseils spéciaux. Telles sont les liaisons générales qui seront précisées ou modifiées à la lumière de l'expérience.

d) *Le partage des attributions.* — Ces distinctions entre institutions faciliteront la division des attributions. Peut-on imaginer un Conseil européen, composé de chefs d'Etat et de gouvernement, qui déciderait de toute question dans l'Union? L'institution suprême se verra réserver les grandes options politiques; elle arrêtera les décisions de principe, définira l'orientation de l'Union ou donnera une impulsion politique à certaines tâches particulières. Le reste incombera au Conseil de ministres et à l'Exécutif européen. Certaines décisions très importantes seront probablement exécutées par le Conseil de ministres avec la collaboration de l'Exécutif européen; d'autres décisions seront confiées à l'Exécutif européen agissant sous le contrôle du Conseil de ministres; d'autres encore seront entièrement du ressort de l'Exécutif européen. Ainsi, par exemple, le Conseil européen se contentera de les laisser à la compétence du Conseil de ministres, ou de définir les principes ou de formuler des directives sur des questions moins importantes de politique étrangère ou de défense — notamment des questions techniques — ou sur celles de coopération culturelle et scientifique. Dans ce cadre général, les Conseils de ministres prendront des décisions avec l'assistance des Commissions, qui seront chargées de leur exécution. Comme il est prévu dans le projet d'Union, le Conseil européen arrêtera ses décisions le plus souvent sur proposition du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen. En général, l'institution compétente sera déterminée d'après le degré d'importance ou de généralité des questions.

e) *Le rôle des Communautés européennes.* — Que deviennent les Communautés existantes dans cet ensemble? Dans le cas de la Communauté économique, à titre d'exemple, rien ne changera et ses institutions assureront, comme par le passé, son fonctionnement. Une seule différence: un Conseil et sa Commission feront partie du Conseil de ministres et de l'Exécutif européen, et pourront être chargés par le Conseil suprême ou le Conseil de ministres de tâches nouvelles dans le domaine économique. Mais, à part ces fonctions complémentaires, le mécanisme de la Communauté ne subira pas de modifications: son Conseil continuera

à détenir le pouvoir final de décision. Il tiendra informé le Conseil européen et il pourra, ainsi que la Commission, rechercher auprès de lui un appui politique ou lui adresser des propositions débordant ses compétences actuelles. Bref, le Conseil européen pourra plus, mais en aucun cas moins, que ce qui est prévu par les traités de Paris et de Rome, dont l'application demeure réservée aux institutions qu'ils désignent.

f) *La procédure et les décisions.* — Les mêmes distinctions s'appliquent également aux *procédures de vote*, à la *portée des décisions* ou aux *autres institutions* communautaires. Les grandes options politiques du Conseil européen ne peuvent être soumises aux mêmes exigences que les questions techniques. Pour l'heure, on admet que le Conseil européen se prononcera à l'unanimité sur les questions de Berlin ou d'armement nucléaire. D'autre part, les décisions obligatoires pour tous les membres pourront être assorties de dispenses collectives. Enfin, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, devra pouvoir préciser les cas où la majorité serait la règle.

La situation du Conseil de ministres est différente. Les Conseils spéciaux des Communautés existantes, est-il besoin d'y insister, seront régis par les majorités prescrites par les traités. Les autres Conseils spéciaux statueront à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou pondérée, à la majorité simple. Deux séries de cas sont à distinguer : 1° les Conseils agissent seuls, sur décision du Conseil européen ou sur proposition de l'Exécutif européen, ou préparent avec celui-ci des propositions à l'intention du Conseil européen; 2° les Conseils se prononcent sur des matières d'importance ou de généralité plus ou moins grande. Lorsque les Conseils de ministres proposent, il est normal qu'ils statuent à la majorité qualifiée prévue par le traité de Rome (art. 148). Par contre, l'unanimité est justifiée pour des questions importantes ou des actes à caractère législatif. Mais, pour des matières moins importantes ou pour les décisions d'exécution, la majorité qualifiée suffira : mise en œuvre de décisions du Conseil européen, contrôle de leur exécution confiée à l'Exécutif européen, questions de procédure, etc. Les actes administratifs seront pris à la majorité simple. A titre d'exemple nous avons mentionné ci-dessus quelques matières notamment techniques — de politique étrangère ou de défense — ou culturelles et scientifiques qui pourraient être soumises dès à présent à la majorité qualifiée.

Quelle sera la *portée des actes communautaires*? Les décisions du Conseil européen seront obligatoires pour tous les membres, sauf dispense unanime. D'autre part, les actes communautaires pourraient être différenciés en s'inspirant des catégories souples définies par le traité de Rome (art. 189) : règlements, actes généraux, obligatoires dans tous leurs éléments et directement appli-

cables dans tous les Etats membres; directives, qui lient les Etats quant au résultat à atteindre tout en leur laissant le choix des moyens; décisions, actes particuliers, obligatoires en tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent; recommandations et avis, qui ne lient pas.

g) *La place des autres institutions.* — Faut-il rappeler que, comme dans les Communautés existantes, la collaboration étroite, souvent formelle, entre le Conseil et l'Exécutif européen, constitue la clé de voûte du système européen? Mais que deviennent, dans cet ensemble, les *autres institutions européennes* : le Parlement, la Cour de justice et le Comité économique et social? Le projet d'Union élargit les attributions du *Parlement européen*. Il pourrait prévoir en outre des cas précis où son avis devrait être pris par le Conseil européen ou le Conseil de ministres : pour certaines questions politiques et actes à caractère législatif, lors de l'élaboration du budget ou de la conclusion d'accords par l'Union, etc. Quant à son contrôle démocratique, inconcevable au stade actuel à l'égard des chefs d'Etat et de gouvernement, difficile à imposer au Conseil de ministres qui demeure irresponsable dans les Communautés existantes, il pourrait s'exercer, sans opposition majeure, à l'égard de l'Exécutif européen. Celui-ci serait tenu à présenter un rapport général sur l'état de l'Union chaque année au Parlement européen, les rapports particuliers étant du ressort des Commissions et de la Haute Autorité. Le Parlement européen remplirait ses fonctions dans des conditions analogues à celles qui existent dans les Communautés.

Dès à présent, la *Cour de justice* pourrait aussi jouer un rôle important dans l'Union. Le Conseil européen aurait la possibilité de lui demander des avis. Comme dans les Communautés, elle contrôlerait du point de vue légal les actes des Conseils de ministres et de l'Exécutif européen. Elle fonctionnerait en outre en tant que tribunal administratif de l'Union. De son côté, le *Comité économique et social* des Communautés aurait également sa place dans ce système général. Sous un titre nouveau — *Conseil économique, social et culturel* — avec un nombre accru de membres et de sections spécialisées, il pourrait être souvent et utilement consulté par les Conseils et par l'Exécutif européen, notamment pour les cas où ils sollicitent l'avis du Parlement européen. Telle est, esquissée à grands traits, l'ossature de l'Union politique susceptible, nous l'espérons, de rallier l'unanimité des Six.

h) *La révision.* — A l'issue de trois ans d'expériences communes, le projet prévoit une *révision générale* allant dans le sens d'une intégration plus poussée. Si l'on accepte notre distinction par institutions et par matières, il est possible de fixer, avec l'assentiment de tous, certains cas de décisions du Conseil de ministres qui seront régis par la majorité qualifiée dans le traité

d'Union révisé. Quant au Conseil européen, sans préjuger l'évolution de sa procédure et de ses pouvoirs, il est à espérer qu'il sera amené, par sa propre expérience, à élargir ses compétences et à adopter progressivement la règle de la majorité. Le premier traité d'Union pourrait entrer en vigueur en janvier ou au plus tard en juillet 1963. Sa révision générale aurait lieu en 1966. Quatre ans plus tard, à l'expiration de la période transitoire du Marché commun, l'Union politique aurait rejoint l'intégration économique. Pour parvenir à ce système unique dans le cadre de l'Union européenne, d'autres progrès devraient être accomplis lors de la révision : préciser les compétences et les moyens de l'Union; prévoir une élection européenne qui aurait en plus le sens d'une ratification populaire; accroître les fonctions du Parlement ainsi élu, de la Cour et du Conseil économique, social et culturel; rationaliser l'ensemble du système de l'Union. Ce sont là quelques objectifs dont certains pourraient être définis dès maintenant.

!*

**

Les prochaines années seront décisives. Les Européens seront confrontés avec le problème fondamental de la forme d'avenir du régime démocratique. Ils assumeront la responsabilité de prouver que la démocratie, idée jeune, n'est pas l'équivalent de l'inefficacité; que ce système assure à long terme et de la manière la moins mauvaise, l'épanouissement de la personnalité de chacun en association avec ses semblables; que cette idée-force permet qu'à l'instar des individus, les nations se développent au sein de l'Union au bénéfice de l'œuvre commune. La réussite de cette entreprise dépend, en grande partie, de la participation active de tous les Européens. Leurs efforts devraient tendre vers ce but : créer une Communauté à la fois libre, solidaire et efficace. Gouvernants et gouvernés, travailleurs et employeurs de l'Europe, manifesteront par cette réalisation en commun leur « volonté de vivre ensemble et d'accomplir ensemble de grandes choses ». La vraie aventure européenne ne fait que commencer.

Dusan SIDJANSKI,

(Privat-docent à l'Université de Genève)