Revue générale belge

N. de Kerchove — Kennedy, stratège de la paix

J. Franck — John F. Kennedy, écrivain

E. Bernheim — Indépendance ou interdépendance ?

Princesse Bibesco — Jean Cocteau et son étoile

D. Sidjanski — L'Europe du possible

Memnon — Faut-il reviser la Constitution ?

Sommaire complet page suivante

décembre 1963 99e année 40 francs

Sommaire

Nicolas de KERCHOVE :
John Fitzgerald Kennedy, stratège de la paix 1

Jacques FRANCK : **John F. Kennedy, écrivain** 11

Dusan SIDJANSKI : **L'Europe du possible** 21

Princesse BIBESCO : **Jean Cocteau et son étoile** 41

Emile BERNHEIM : **Indépendance ou interdépendance ?** 59

Frédéric KIESEL :
Les romanciers allemands évoluent-ils vers le baroque ? 77

Raoul CRABBE : **Navires marchands atomiques** 87

Maurice BUTAYE : **Funérailles** *(nouvelle)* 99

Jacques DEWAELE :
Problèmes et perspectives de l'éducation en France 113

LE MOIS

MEMNON : *Faut-il reviser la Constitution ?* 127

Georges SION : *Carlo Bronne et le passé vivant* 135

Joseph BERTRAND : *Corneille ignoré* 135

Frédéric KIESEL : *Marcel Thiry et le Festin d'attente* 137

Adieu à Jules Minne 138

Georges SION : *Plaisir du dictionnaire* 139

Jean LEIRENS : *Un grand film baroque de Fellini* 141

Léon THOORENS : *Départ de la onzième !* 147

Bibliographie 153

Pour tout ce qui concerne la direction, la rédaction et l'administration de la revue ainsi que les conditions d'abonnements, le lecteur trouvera en dernière page de la présente livraison tous les renseignements utiles.

Les départements
de la

CAISSE PRIVEE

vous proposent ...

OPERATIONS BANCAIRES
Ouverture de comptes
Ordres de Bourse
Paiement de coupons
Souscription aux émissions

GERANCE DE PORTEFEUILLES
Etudes
Conseils

GERANCE DE PROPRIETES
Achat
Vente
Location d'immeubles

ASSURANCES DE TOUTES NATURES

EXAMEN DES PROBLEMES FISCAUX

GERANCE DE SOCIETES

CAISSE PRIVEE,
Paul van den Bosch, Jean Cruysmans & Cie
S. C. S. Banque,
24-26-28, rue d'Edimbourg, Bruxelles (12.16.94)

Vous n'aurez une parfaite SECURITE
qu'en choisissant
une BONNE Compagnie d'assurances

Pour éviter de vous tromper, prenez **A.G.**

INCENDIE - FOUDRE - EXPLOSIONS - CHUTE D'AVIONS - TEMPETE - VOL
BRIS DE GLACES - FRAIS GENERAUX PERMANENTS ET PERTE DE BENEFICES

Toutes ces assurances vous sont offertes par la Cie Belge d'Assurances Générales Incendie
53, boulevard Emile Jacqmain, Bruxelles 1 — Téléphone : 18.60.10 (38 lignes)

S
B
B

si des placements en
valeurs américaines
et canadiennes
vous intéressent,
demandez le prospectus
d'émission des fonds communs
de placement

N. A. F.
North American funds, Sie A et Sie B

aux guichets de la
SOCIETE BELGE DE BANQUE
BRUXELLES - ANVERS

L'Europe du possible

par Dusan SIDJANSKI

La construction de l'Europe politique se trouvant pour l'instant arrêtée et bloquée, M. Dusan Sidjanski, privat-docent à l'Université de Genève, propose ci-après un projet précis et pratique propre à relancer les négociations. Encore que ses idées ne correspondent pas entièrement à celles qui ont toujours été défendues dans notre Revue, nous publions très volontiers son article, quitte à le faire suivre dans une prochaine livraison par une autre étude d'un membre de notre comité.

LA recherche d'une Europe du possible nous place devant un objectif à court terme. Dans quel cadre et par quels moyens peut-on relancer aujourd'hui, avec le maximum de chances de succès, la construction d'une Europe politique ? Certes, nous ne perdons pas de vue le but lointain : une union fédérative et démocratique, à la fois efficace, diversifiée et libre, de tous les pays européens. Mais notre souci de réalisations immédiates, quoique partielles et insuffisantes, nous oblige à nous tourner vers les six pays dont la Communauté économique constitue le seul noyau d'intégration susceptible de servir de fondement à une charpente politique.

Le moment semble propice à la relance politique. Le nouveau Chancelier fédéral, désireux de manifester sa fidélité européenne, va proposer la reprise des négociations politiques. La France assouplit sa position face aux Etats-Unis et à l'Angleterre, à l'O. T. A. N. et à l'O. N. U.; de plus, elle vient de donner son accord au projet de fusion des Exécutifs des trois Communautés européennes. L'Italie aura bientôt un gouvernement capa-

ble de prendre des engagements politiques et de faire progresser l'intégration. Quant au Luxembourg, il réclame depuis toujours des objectifs et des liens politiques qui, par ailleurs, justifieraient son acceptation d'un siège unique et de la fusion. La Belgique et les Pays-Bas, bien qu'encore réticents, pourraient difficilement rejeter des structures qui seraient plus proches des conceptions communautaires et qui ne constitueraient pas une menace pour l'entreprise des Communautés.

D'autre part, comme l'a dit Nietzsche, l'attente est immorale. Dans notre perspective, elle contribue à accroître l'insécurité en maintenant la méfiance et les distances. Elle rend plus inextricables les problèmes que soulèvent les « intérêts vitaux » des six pays lorsqu'on persiste à les envisager dans une optique nationale : divergences entre politiques étrangères ou politiques de défense; confusion suscitée par des questions d'armements nucléaires et par la décision concernant leur emploi; actions dispersées en faveur des pays en voie de développement. Sous la contrainte des nécessités, chaque pays sera obligé de rechercher ses propres solutions pour des problèmes qui intéressent tous les pays de la Communauté et qui de ce fait exigent des solutions communes. Mais les solutions prises séparément risquent d'accentuer les contradictions et de constituer autant d'obstacles à l'union.

A l'heure actuelle, le mouvement d'intégration marque un temps d'arrêt, le deuxième depuis l'échec de la C. E. D. La Communauté des Six — son moteur principal — n'a pas su s'élargir ni se donner un prolongement politique, malgré l'intensité de l'intégration économique qu'elle a provoquée. Sur le plan politique, deux conclusions, souvent pressenties mais tues, se dégagent de ce constat d'impuissance : Quel que soit le poids politique de l'union économique, celle-ci n'aboutit pas *automatiquement* et *inéluctablement* à l'union politique. Elle en construit les assises. Néanmoins le saut dans le politique exige un nouvel acte de volonté de la part des gouvernements. En second lieu, force est d'admettre que le mouvement est fluctuant et pas nécessairement *irréversible*. De toute évidence, plus les économies nationales seront intégrées moins il y aura de chances d'un retour aux divisions préexistantes. Mais la crise de confiance qui vient d'ébranler la Communauté européenne en période de conjoncture économique favorable rendant impossible une décision fatale,

comporte un grave avertissement : une crise économique conjuguée avec une crise politique constitueraient une sérieuse menace pour la solidarité communautaire. D'où la nécessité urgente de renforcer par tous les moyens la construction et la solidarité de la Communauté. Or, une ébauche de structures politiques apparaît comme un moyen indispensable. Au stade actuel, il est nécessaire d'instituer des mécanismes communs qui permettent un rapprochement des politiques et des dirigeants et qui créent des habitudes de travailler, d'agir ensemble dans les domaines essentiels que les Etats se réservent jalousement. Le temps presse : il s'agit de commencer.

Principes directeurs

IMAGINONS un *négociateur européen* qui n'a en vue que l'intérêt de l'Europe unie et qui, confronté avec des problèmes concrets, a recours à une méthode pragmatique. Dans le passé, un rôle similaire a été joué par MM. Monnet et Spaak lors des négociations de la C. E. C. A. et des traités de Rome respectivement. Notre négociateur sera orienté par les quelques principes directeurs suivants :

1. — Tout d'abord, il se gardera bien de transposer au plan européen des conflits de politique intérieure. Il n'opérera donc pas de transfert de passions et de préférences nationales ou personnelles sur l'objet européen et il se refusera à toute manœuvre qui, par le biais des affaires européennes, viserait un quelconque des gouvernements membres de la Communauté. Car, il poursuivra un seul but immédiat qui monopolisera tous ses efforts : contribuer à ce que les gouvernements franchissent sans délai le « seuil du politique ».

2. — Il ne se laissera pas enfermer dans des *querelles de doctrines*, de mots, ou dans le dilemme : Europe des patries, des Etats ou bien Europe supranationale, intégrée. Ce qui comptera ce n'est pas l'appellation ou l'interprétation mais le résultat. Il se fiera donc moins aux professions de foi qu'aux conditions d'union que les Six, assis autour d'un tapis vert, sont réellement prêts à accepter. Ces données concrètes le contraindront à vouloir construire, tout en recherchant l'union la plus solide et la plus efficace, non pas une communauté idéale, mais une Europe

politique, c'est-à-dire une Europe du possible. A cet effet, il écartera tous les « préalables » au profit d'une action immédiate.

3. — Cependant, dans le choix des matériaux disponibles et dans leur agencement, il sera toujours guidé par son objectif à long terme : la création d'une Communauté fédérative dans laquelle chaque nation œuvrera par ses propres moyens, en renforçant sa personnalité particulière, pour le bien commun. C'est l'épanouissement de tous les membres ainsi que la revalorisation des foyers d'activités naturels — que vise la décentralisation dans les Etats unitaires — qui seront les fondements de la puissance commune. Il s'efforcera donc de faire progresser au maximum l'union européenne selon les principes de la démocratie et du fédéralisme ainsi que d'après les conditions actuelles.

4. — Pensant le présent pour mieux préparer l'avenir, notre négociateur veillera à ce que le convoi politique soit mis dès le début dans une bonne voie qui lui assure une progression continue vers la fédération à la fois articulée, diversifiée et une. C'est pourquoi, il évitera d'engager l'entreprise, au départ, dans une direction fausse qu'il serait difficile de rectifier par la suite. C'est dans cette intention qu'il s'opposera par exemple à tout projet qui, tel le « plan Fouchet » dans sa version initiale, contient une Commission politique composée de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères, forme archaïque de coopération internationale.

5. — Dans le même esprit, il se refusera à compromettre l'œuvre des Communautés européennes, essayant, en revanche, de combler le retard qu'accuse le secteur politique par rapport à l'intégration économique. Ce « rattrapage » ne doit pas s'accomplir par le ralentissement de la marche des Communautés, mais grâce à une accélération du processus d'intégration politique. Comme celui-ci n'a pas encore commencé, l'attente qui se prolonge ne fait que creuser le fossé qui sépare ces deux secteurs vitaux.

Pourquoi faut-il relancer l'Europe politique

DE multiples données externes et internes poussent à l'intégration politique et la rendent urgente. En voici les principales :

1. *Données externes.* Un des facteurs essentiels est sans doute le changement d'attitude des Etats-Unis à l'égard de la Communauté européenne. De favorables jusqu'à être qualifiés de « fédérateurs extérieurs », ils sont devenus réticents, sinon méfiants ou hostiles. Cette Communauté puissante devient quelque peu gênante pour les Etats-Unis sur le plan économique — *Kennedy Round,* verre européen, poulets américains — ainsi que dans le domaine politique où elle suscite des velléités d'indépendance. En même temps, se pose le problème de la réorganisation de l'O. T. A. N. : l'équilibre des forces ayant changé, il s'ensuit que les responsabilités et les pouvoirs devront être répartis en conséquence. Quelle y sera la place de l'Europe ? Cela dépendra de sa capacité de s'unir. En effet, faute de *partner* européen, le *partnership* entre les Etats-Unis et l'Europe pourrait aboutir à la dissolution des efforts d'union dans l'Atlantique, au maintien de la division en Europe et du *leadership* américain en Occident. Au demeurant, les Etats-Unis, forts de leur « isolationisme économique » (1), ne risquent-ils d'être tentés de mettre en pratique la maxime *divide ut imperes ?* Le voyage du président Kennedy en Allemagne, l'accord militaire avec celle-ci n'ont-ils pas pour effet, sinon pour but, de contrebalancer la collaboration franco-allemande, condition première de l'Europe unie ? A long terme néanmoins on semble fondé à croire que les Etats-Unis continuent à préférer une Europe politiquement et militairement organisée qui seule peut leur permettre d'alléger leur défense dans cette région sans affaiblir l'Occident. Pour ces divers motifs, l'impératif est clair : *Europe unie* d'abord. L'union européenne est le préalable à une collaboration durable et d'égal à égal avec les Etats-Unis ainsi que le seul moyen efficace pour la défense du monde libre.

Qui est autorisé à parler au nom de l'Europe ? Personne tant qu'elle ne sera pas unie. D'où son absence remarquée lors de la négociation du traité sur l'arrêt partiel des expériences nucléaires.

---

(1) Importations et exportations en % du produit national brut et en milliards de dollars (1960) : E.U. 3 et 4,2 % — 14,6 et 20,5 milliards de dollars; CEE : minimum France 10,9 et 11,9 % / maximum Pays-Bas 40,7 et 36,2 % — total en milliards de dollars : 29,6 et 29,7; Royaume-Uni : 18 et 14,6 % — 12,7 et 10,3; AELE en milliards de dollars : 23,1 et 18,5. *Statistiques de base pour quinze pays européens,* Office statistique des Communautés européennes, Bruxelles, novembre 1961.

A l'aube de l'ére de l'atome, la puissance des Etats et leur pouvoir de décision autonome semblent déterminés, du moins en partie, par leur potentiel humain et matériel ainsi que par leur force nucléaire. Or, tant que règne la division, ces divers facteurs paraissent préserver, sinon renforcer, le duopole atomique, rendu imparfait par l'existence d'*outsiders* plus ou moins complaisants : Angleterre, Chine, France. Allons-nous de ce pas vers la réédition de la conférence de Yalta où le sort de l'Europe serait réglé en son absence ? Peut-on actuellement ou dans l'avenir s'en remettre aux Américains pour la défense du continent ? Faut-il songer à une force nucléaire européenne ou, en attendant, à une coopération étroite entre la France et l'Angleterre, imbriquée ou non dans l'O. T. A. N. ? Autant d'options dont les échéances approchent impitoyablement.

A lui seul un objectif positif, l'aide aux pays en voie de développement, justifierait, s'il en était besoin, la création d'un cadre politique. Pour être efficace, cette aide exige un effort commun ou concerté de la part des pays européens. Celui-ci postule à son tour un minimum de coordination organique de leurs politiques étrangères. Dans cette optique, les Etats membres de la Communauté pourraient consentir à coordonner leurs actions d'assistance pour le plus grand profit des pays bénéficiaires.

La crise de confiance suscitée par la rupture des négociations avec l'Angleterre tend à se résorber. Mais elle a démontré brutalement que la question d'adhésion d'une grande puissance à la Communauté est avant tout de nature politique. Or, les pourparlers ayant été engagés sur le terrain économique en marge des problèmes politiques (dont celui de la force nucléaire et de « liens spéciaux »), leur succès ou leur échec sur ce plan n'aurait rien changé à l'issue finale. Une conclusion banale en ressort : seul un mécanisme politique permet d'aborder et éventuellement de résoudre les problèmes de cette nature. Certes, l'existence d'un Conseil de chefs d'Etat ou de gouvernement et d'une Commission politique n'aurait pas pu imposer, au stade actuel, une solution à l'encontre de la France ou d'un autre pays membre de la Communauté. D'autant plus que le traité de Rome prescrit l'unanimité pour l'admission de nouveaux membres. Il est cependant plausible de croire qu'un tel mécanisme aurait permis d'envisager le problème dans son ensemble entre hauts responsables se réunissant

régulièrement. La confrontation aurait pu porter à la fois sur l'union économique et politique, sur la défense et la force nucléaire, ouvrant la voie à un éventuel compromis. Elle n'aurait pu que clarifier une situation confuse où les tractations économiques menées en commun étaient doublées de pressions et de marchandages bilatéraux.

2. *Données internes.* En avril 1962, les ministres des Affaires étrangères de Belgique et des Pays-Bas ont pris sur eux la responsabilité de rejeter le traité d'union d'Etats en posant le dilemme : Europe supranationale à Six ou Europe des Etats avec l'Angleterre. De ce fait le premier pas n'a pu être accompli. Le refus de signer le traité à Six a provoqué la conclusion du traité franco-allemand dont le but est de consolider l'entente et d'exercer une pression sur les autres membres de la Communauté. Doit-on envisager, comme certains l'ont prétendu, d'étendre ce traité de coopération aux autres partenaires ? Ce serait commettre une double erreur car on renoncerait d'emblée à toute collaboration institutionnalisée — le traité franco-allemand ne crée pas d'organes propres — et à toute possibilité de prendre des décisions communes — le traité n'impose que des consultations périodiques.

Les trois Communautés européennes ont résisté à la secousse de janvier 1963. Une nouvelle épreuve les attend dans le secteur agricole comme l'a rappelé le Président de Gaulle dans sa conférence de presse du 29 juillet 1963. Ce *test* nous permettra de mesurer la volonté européenne du nouveau Chancelier fédéral ainsi que l'esprit de solidarité du gouvernement français dont l'attitude à l'égard de la C. E. E. tend à s'assouplir. Ainsi, les Communautés viennent de donner une preuve de leur solidité qui repose sur les structures institutionnelles et sur les liens d'intérêt qui se tissent entre les groupes et les citoyens des pays membres. Ce vaste processus d'intégration économique qu'elles ont déclenché prépare les fondements d'une union politique tout en soutenant les institutions existantes. Mais les victoires même des Communautés ont dévoilé sans ménagements la fragilité encore grande de leur construction. Ne disposant pas d'un pouvoir politique général, elles demeurent exposées aux aléas des politiques nationales souvent divergentes de leurs Etats membres. Qui pis est, il devient de plus en plus clair que si on « laisse aller » sans construire l'armature politique, on risque de compromettre le

développement des Communautés européennes. Stopper leur élan n'est-ce pas jouer du même coup leur sort ? Le manque de solidarité politique organisée peut faire naître le sentiment d'insécurité et saper la confiance dans l'avenir économique de la Communauté. Ainsi le processus d'intégration dynamique risque de faire place au processus de désintégration dont les signes précurseurs pourraient être les refus successifs belgo-hollandais et français.

Rien ne semble justifier un arrêt ou un retard. Il est possible que tout atermoiement contribue, contrairement à certaines prévisions optimistes ou aux enseignements du déterminisme historique, à accroître — la prospérité aidant — l'indifférence à l'égard de l'idée européenne et à réveiller les nationalismes latents. En revanche, une seule chose est certaine : tout retard dans la construction politique crée de nouveaux risques sans offrir nécessairement de meilleures possibilités. Dans cette situation, il nous semble exclu qu'un des Six prenne la responsabilité d'un nouveau refus (2). Selon le diagnostic de notre négociateur, les chances de créer une union politique s'amenuisent : l'attente peut stimuler les résistances à l'Europe, cristalliser les courants nationalistes et renforcer les réactions extérieures. De là sa conviction profonde que le moment est venu de laisser de côté les interprétations ou les susceptibilités présentes pour se tourner vers l'avenir : il est urgent d'instituer un mécanisme même imparfait en prenant au mot le Président de Gaulle. On se souvient que l'existence des cadres communautaires (C. E. C. A., Euratom et surtout C. E. E.) a déterminé, en grande partie, le gouvernement français à honorer ses engagements en 1958-1959 et à jouer la carte de l'intégration économique. Il serait sage, à la veille de possibles changements de gouvernements et de politiques, d'établir des institutions politiques permanentes bien que lâches. Sans freiner des progrès, celles-ci diminueraient les dangers d'éclatement ou d'aventures. Si en effet un gouvernement trouve facilement des

(2) On ne peut s'empêcher de penser que si les partenaires de la France eussent accepté en 1954 les amendements à la C. E. D. proposés par M. Mendès-France, nous aurions eu aujourd'hui, à l'expiration de la période transitoire de dix ans, une Communauté de défense. Faut-il rappeler que sans le refus de 1962, nous aurions pu assiter à la première révision du traité d'union dès 1965.

subterfuges pour ne pas accepter des obligations nouvelles, il prend rarement la responsabilité de renier les obligations existantes.

Une relance politique est-elle possible à la suite des deux crises récentes et quelles en sont les conditions ?

En France, sauf accident, le général de Gaulle semble assuré d'une certaine durée. Est-il souhaitable dans ce cas, comme certains le suggèrent, d'attendre son départ pour se mettre à l'œuvre ? D'abord, quelle garantie avons-nous que le successeur de l'actuel gouvernement sera plus européen que celui-ci ? Qu'il voudra bien abandonner plus de prérogatives souveraines ? Le gouvernement français, est-il besoin de le redire, tient pour valable sa proposition d'union. Amendée, celle-ci pourrait être acceptée quitte à ce que ce début d'intégration politique soit perfectionné dès que les circonstances le permettront. En outre, les refus obstinés pourraient pousser le gouvernement français sur la pente d'une politique purement nationale.

D'ailleurs, qui peut garantir que les futurs gouvernements des cinq partenaires de la France demeureront européens ? L'Italie est à la veille de changements politiques qui, étant donné les résultats des dernières élections, peuvent en présager d'autres. Quant à l'évolution de l'Allemagne, c'est la grande inconnue malgré les déclarations rassurantes du nouveau Chancelier : intégrée partiellement à la Communauté européenne, attachée faiblement à la France, sa puissance grandissant, elle est l'objet de sollicitudes américaines. Sa défense et, en bonne partie, sa réunification et sa vie dépendent de l'attitude des Etats-Unis. Mais ces rivalités entre amis et alliés menacent de livrer l'Allemagne, en la maintenant ainsi détachée, à d'autres tentations. Ne faut-il pas « saisir la chance par les cheveux » selon le conseil de Machiavel pour river définitivement ces pays à l'Europe démocratique ? Dans ces conditions, il paraît indispensable d'accepter un début d'union quel qu'imparfait qu'il soit.

A l'heure actuelle, rien ne semble s'opposer à l'acceptation par la Belgique et les Pays-Bas d'un embryon d'union politique. Il est peu probable que les Européens que sont MM. Spaak et Luns voudront retarder la mise en marche même modeste du processus d'intégration politique. Ils souhaitent avec raison une union plus supranationale, objectif que visent la plupart des Européens. Mais dans l'immédiat, il est probable que les parte-

naires de la France obtiendront satisfaction grâce aux engagements du Président de Gaulle concernant la création des Commissions à l'image de celles de Bruxelles, au principe de progressivité ainsi qu'aux suggestions de notre négociateur permettant d'assouplir la règle de l'unanimité. N'oublions pas que celle-ci n'est pas bannie des traités de Rome qui doivent leur bon fonctionnement au dynamisme des Commissions et à la volonté de coopération des Etats membres. Dans les Communautés européennes, l'autonomie et la compétence des Commissions est à la fois le moteur du processus d'intégration, la garantie de l'intérêt européen et la protection des intérêts légitimes des pays du Benelux. C'est là un facteur déterminant pour l'acceptation du projet d'union par la Belgique et les Pays-Bas.

La situation n'étant pas mûre pour la création d'une véritable fédération, le projet d'union français amendé est le seul instrument capable de servir de base à une relance européenne.

En politique, ce ne sont pas les intentions qui comptent mais les réalisations. Peu importe que certains ambitionnent d'assumer la direction de l'Europe. En réalité, c'est l'équilibre des forces dans le mécanisme commun de décision qui conditionnera l'orientation de l'union — et non pas la volonté d'un seul. Or, dans la structure envisagée, les Communautés existantes, l'O. T. A. N. et les petits pays seront protégés tant par la règle de l'unanimité et la balance des pouvoirs entre les grands que par une Commission politique chargée d'exprimer la conception européenne. Comment peut-on craindre sérieusement que dans un Conseil à Six, statuant à l'unanimité sur les questions importantes, un gouvernement à lui seul, quel que soit son prestige, puisse imposer à ses cinq partenaires une politique anti-communautaire ou anti-atlantique ? D'ailleurs, tant qu'il n'aura pas mis au point sa défense nucléaire — et cela risque de durer assez longtemps — le gouvernement français a besoin du bouclier atlantique. Même les plus sceptiques à son égard doivent admettre cette constatation de fait. De plus, le point de vue français est largement contrebalancé par la position de l'Allemagne. Quant aux craintes de voir une union coiffer les Communautés, l'expérience de celles-ci ne semblent pas les justifier. Si le gouvernement français avait eu l'intention de les paralyser, il aurait empêché leur mise en place ainsi que le passage de la première à la deuxième étape qui exigeait l'unanimité. En fait, par ses « menaces positives », il a

apporté sa contribution au progrès de la C. E. E. Et ce n'est pas le moindre paradoxe de la vie que l'alliance fréquente entre le gouvernement français et l'institution supranationale. En conclusion, peu importe que les uns souhaitent une Europe atlantique, les autres une troisième force. A moins que des exigences trop ambitieuses ne servent de prétexte pour ne rien faire, l'Europe atlantique aussi bien que l'Europe européenne passe par une voie commune : la création d'une union politique.

Quelles sont les approches proposées ? Les uns se prononcent pour le transfert de pouvoirs politiques aux institutions communautaires. Les autres, tout en espérant aboutir à ce transfert, suggèrent en priorité l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct. D'autres encore prônent une relance politique avec l'Angleterre. A son tour, notre négociateur estime que la seule voie ouverte dans le présent est celle qui conduit à la création d'un embryon d'union à Six. Sans être nécessairement la meilleure, elle paraît la seule praticable. Ce qui a de commun entre ces approches c'est que, toutes, elles impliquent l'accord des gouvernements. Or, ceux-ci semblent peu disposés à doter les institutions communautaires de compétences nouvelles dans les domaines de la défense, de la politique étrangère ou de la culture. De ce fait, ils rendent inopérante la deuxième voie qui n'a de sens réel que si elle aboutit à un accroissement des pouvoirs des Communautés. Même si on emprunte cette voie, il ne faut pas s'attendre à un changement fondamental à moins d'une révolution des élus européens. Les gouvernements n'envisagent pas du tout la possibilité d'une constituante européenne. Ils pourraient à la rigueur tomber d'accord sur les élections futures dans le cadre d'une union politique. La relance avec l'Angleterre s'annonce difficile. On peut concevoir un marchandage, coopération nucléaire contre entrée dans la Communauté européenne. Cependant, la situation politique à la veille des élections ne permet pas d'engagement spectaculaire. De toute manière, l'union politique à Six ne ferme pas la porte à l'Angleterre et n'oblige pas ses membres à opter irrémédiablement. Les questions fondamentales ne seront abordées que d'ici quelques années : la forme et le contenu de la future fédération européenne, sa politique étrangère ou de défense commune. La solution proposée ne prévoit que des rouages de coordination. Enfin, il reste le chemin praticable. De l'avis du négociateur européen, l'im-

portant n'est pas de savoir laquelle de ces voies est la plus souhaitable, mais à quoi elle aboutit. Or, dans les conditions actuelles, les unes et les autres pour se faire accepter doivent converger vers des résultats similaires. Pourquoi, dans ce cas, ne pas choisir le moyen le plus rapide, qui soulève le moins de difficultés, pour faire sortir l'Europe de la stagnation ?

Comment améliorer la proposition française

NOUS esquisserons les contours de l'Union en nous fondant sur le projet, sur les déclarations du Président de Gaulle ainsi que sur diverses modifications proposées. A cet effet, nous passerons en revue les aspects essentiels : les fonctions de l'Union, ses institutions et le partage de leurs attributions, le processus de décisions et la portée de celles-ci, la place des autres institutions ainsi que la révision générale. Nous obtiendrons ainsi les premiers fondements d'une Europe fédérée.

1. — *Distinctions.* 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 jusqu'à présent, pourraient devenir acceptables pour les six gouvernements.

2. — *Les fonctions de l'Union.* Comment distinguer les fonctions de l'Union ? Dans le domaine de la politique étrangère, il n'est pas indifférent de savoir s'il s'agit d'adoption de positions communes sur des questions de première importance (Est-Ouest, Berlin), de signatures d'accords avec les tiers au nom de l'union (3), d'échanges de secrets diplomatiques ou de création

(3) Les accords ayant reçu l'avis favorable du Parlement lieront l'Union ainsi que les Etats membres.

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 générales ou 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; les échanges, 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, rationnaliser les efforts, entreprendre des réalisations en commun et donner impulsion aux recherches nouvelles (5). Parmi ces tâches, nombreuses sont celles qui requièrent des exigences moins strictes que les décisions portant sur les questions primordiales de politique étrangère.

3. — *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.

(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.

(5) Cf. la proposition de M. Palewski visant à créer un *fonds scientifique européen.*

En conséquence, cette période d'essai comprendrait les institutions suivantes : le Conseil au sommet que nous appellerons le *Conseil européen*. *Le Conseil de ministres* composé de Conseils spéciaux de ministres correspondant aux divers secteurs ou Communautés. *L'Exécutif européen* comprenant diverses Commissions européennes et la Haute Autorité selon les mêmes secteurs (Haute Autorité, Commissions de la C. E. E. et de la C. E. E. A., Commission des Affaires étrangères, Commission de la défense, Commission scientifique et culturelle). Ce mécanisme sera simplifié par la fusion des Exécutifs des trois Communautés existantes. Ces divisions et ce regroupement permettent de se 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'au moins un an. En principe, les présidences du *Conseil de ministres* et des Conseils spéciaux sont assumées à tour de rôle pour 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 existantes 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 au plus petit 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. Il continue donc à détenir, selon ceux-ci, le pouvoir final de décision. 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 les plus efficaces. Ainsi, tout en garantissant l'efficacité des Communautés existantes, leurs institutions ne seraient pas privées d'attributions supplémentaires que l'Union pourrait leur accorder. Bref, contrairement à l'adage, le Conseil européen pourra plus, mais en aucun cas moins, de ce qui est prévu par les traités de Paris et de Rome, dont l'application demeure réservée aux institutions qu'ils désignent.

Selon la proposition du président de Gaulle, les *Commissions* nouvelles — politique, de défense, culturelle ou scientifique —

seraient créées à l'image des Commissions 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 ou par cooptation parmi les présidents des Commissions ou parmi les personnalités indépendantes.

Cette interprétation se fonde sur les retouches que le Président de Gaulle apporta au projet français en janvier 1962. Ce texte se réfère à une Commission politique composée de « représentants politiques ». L'expression est ambiguë. S'agit-il de représentants indépendants ou de représentants gouvernementaux au niveau politique ? Ces derniers ont déjà leur place au Conseil qui groupe aussi les ministres. Nous sommes en présence donc d'une importante concession à la conception communautaire. En effet, le Président de Gaulle a été plus explicite dans sa conférence de presse du 15 mai 1962. « 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 préparent les décisions des six gouvernements ». De son côté, M. Debré vient de déclarer : « Je n'ai jamais été hostile à une commission politique européenne dont la mission serait de préparer les décisions communes des six gouvernements » (6).

4. *La collaboration des institutions.* Comment l'assurer au sein du Conseil des ministres et de l'Exécutif européen ? D'abord par des réunions périodiques jointes et plénières de coordination. Puis par un *secrétariat général commun* des Conseils d'une part et de l'Exécutif de l'autre, ainsi que par une collaboration organique des secrétaires exécutifs des Commissions. De la sorte, le problème du siège unique soulevé lors des discussions sur la fusion reviendra sur le tapis tôt ou tard. 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

(6) Le XX[e] siècle fédéraliste, 13 septembre 1963.

les Conseils spéciaux de leur compétence. 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 Commission assisteront 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.

5. *Le partage des attributions et les procédures de vote.* Ces distinctions entre fonctions et institutions facilitent la répartition des attributions ainsi que la détermination des procédures de vote.

Conseil européen. Peut-on imaginer un Conseil européen, composé de chefs d'Etat et de gouvernement, qui se chargerait de toute question dans l'Union ? L'Institution suprême se verra réserver les grandes options politiques; celles-ci ne pourront pas être soumises aux mêmes procédures 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, le Conseil européen définira l'orientation de l'Union, donnera une impulsion politique à certaines tâches particulières, formulera des directives. Il pourra prendre des décisions d'ordre secondaire, incombant sauf exception au Conseil de ministres et à l'Exécutif européen, à la majorité qualifiée. Dans des cas non prévus, il aura la faculté de décider de l'emploi de cette majorité. Selon le projet d'Union, le Conseil européen arrêtera ses décisions le plus souvent sur proposition du Conseil de ministres et de l'Exécutif.

Conseil de ministres et Exécutif européen. Le reste des attributions d'exécution et de décision incombera à ces deux institutions. Certaines décisions très importantes du Conseil européen seront probablement exécutées par le Conseil ministériel avec la collaboration de l'Exécutif; pour d'autres décisions l'exécution sera confiée à l'Exécutif agissant sous le contrôle du Conseil de ministres ou de son propre chef. Enfin, dans certains domaines, soit le Conseil ministériel soit l'Exécutif seront habilités à arrêter leurs actes de manière autonome.

Il en sera ainsi pour les matières appartenant aux Communautés existantes dont les décisions seront prises selon les procédures prescrites par leurs traités respectifs. Les autres Conseils spéciaux statueront à l'unanimité, à la majorité qualifiée (art. 148 de la C. E. E.) ou simple. Les Commissions à l'instar de celles de Bruxelles, ne connaîtront que la règle majoritaire.

Quelle que soit l'importance ou la généralité des matières, la majorité qualifiée suffira, en principe, lorsque le Conseil des ministres agit en vertu d'une décision du Conseil européen ou lui adresse ses propositions. Par contre, lorsqu'il se prononce en dernier ressort sur des questions importantes ou arrêtent des actes à caractère législatif, l'unanimité semble justifiée. Les actes administratifs seront arrêtés à la majorité simple. Les propositions des Exécutifs seront naturellement à l'origine de la plupart de décisions communes.

6. *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) : règlement, actes généraux, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables 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.

7. *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. En outre, le Parlement serait habiliter à adresser des propositions aux Conseils et à l'Exécutif que ceux-

ci seraient tenus à examiner. Quant au 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'Uion 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 du Conseil 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.

8. *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 dès maintenant 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 juillet 1964. Sa révision générale aurait lieu en 1967. Trois ans plus tard, à l'expiration de la période transitoire de la C. E. E., 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.

Telle est, esquissée à grands traits, l'ossature de l'Union politique susceptible, nous l'espérons, de rallier l'unanimité des Six. Sa mise en place marquerait le commencement d'une nouvelle étape de l'intégration européenne.

Genève, le 14 novembre 1963.

Dusan SIDJANSKI.

Post Scriptum : *Le 19 novembre, à la veille de la visite du Chancelier Erhardt à Paris, M. Spaak a déclaré devant les journalistes accrédités auprès des Communautés européennes qu'aujourd'hui on sent un peu partout la nécessité de reprendre les négociations pour que l'Europe politique ne s'enlise pas définitivement... Puisqu'il n'était pas possible de faire tout de suite ce qu'il est convenu d'appeler l'Europe supranationale, pourquoi ne pas essayer de transposer dans la construction de l'Europe politique les principes et les méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'Europe économique ? Ne faudrait-il pas créer une organisation communautaire — analogue à la Commission Hallstein, mais distincte d'elle, qui établisse avec les gouvernements nationaux un dialogue sur les problèmes politiques, militaires et culturels ? A notre sens, la Commission culturelle devrait constituer une institution autonome. Mais c'est un détail. Et M. Spaak de conclure :* « Je fais de grandes concessions, puisque j'abandonne par là, du moins provisoirement, le but de l'Europe supranationale. Mais si cette suggestion était réalisée, je crois que nous aurions fait un pas dans la bonne direction. » *Les déclarations de MM. Erhardt, Couve de Murville et d'autres représentants des Six convergent vers une relance politique. Le moment de renouer la négociation approche.*