

HOMMAGE À UN EUROPÉEN

OFFERT À HENRI RIEBEN
À L'OCCASION DE
SON 70^e ANNIVERSAIRE

Lausanne



Hommage à un Européen

offert à

Henri Rieben

à l'occasion de son 70^e anniversaire



Ecole des hautes études commerciales
de l'Université de Lausanne

et

Fondation Jean Monnet pour l'Europe
Centre de recherches européennes

Lausanne

1991

Remis au professeur Henri Rieben au terme de sa leçon
d'adieu à l'Université de Lausanne, le 20 juin 1991,
cet ouvrage a été réalisé avec l'appui
de l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne,
de deux entreprises qui ont désiré rester anonymes et
de plusieurs auteurs des textes rassemblés.
Que ces généreux donateurs soient ici vivement remerciés.

La photographie de la page 2 a été prise par Bernard Schneider (voir son article, p. 241).
Celle de la page 498 a été prise par Charles Iffland lors de l'inauguration de la
Fondation du Centre de recherches européennes (Château de Vidy, 1966).

© 1991 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe et Centre de recherches européennes,
Lausanne, et Ecole des hautes études commerciales de l'Université de Lausanne.

Table des matières

- 9 Envoi
CHARLES IFFLAND

Du processus d'union de l'Europe

- 19 L'Europe retrouvée se cherche
JEAN-PIERRE HOCKÉ
- 31 Une communauté politique européenne oubliée (1952-1953)
DUSAN SIDJANSKI
- 45 L'Allemagne unie et l'Europe
MARTIN NATHUSIUS
- 57 Le redécoupage économique de l'Europe au sein de
l'économie mondiale de 1991
GASTON GAUDARD
- 71 De l'Union monétaire latine à l'Union monétaire
européenne (1865-1991)
FRANÇOIS RUMPF
- 83 La création d'une Europe sans frontières: la fiscalité,
un révélateur des vraies intentions
JEAN-JACQUES SCHWARTZ
- 93 L'Europe des privatisations
RAYMOND LARCIER

De pays tiers et du monde

- 105 L'URSS face à la Communauté économique européenne:
de la négation à la «maison commune»
BERNARD DUTOIT

- 121 L'Angola de demain
JONAS MALHEIRO SAVIMBI
- 139 Le rôle essentiel mais souvent oublié du GATT:
promouvoir des politiques commerciales prévisibles et
l'ajustement interne des économies
ARTHUR DUNKEL
- 149 La stabilisation du commerce pétrolier international
ZUHAYR MIKDASHI

De la Suisse face au processus d'intégration européenne

- 163 Le fédéralisme suisse: le modèle constitutionnel de l'Europe
de demain?
LUC WEBER
- 175 Pouvoir politique et pouvoir économique: la Suisse et l'Europe
AURELIO MATTEI
- 191 Le portrait socio-psychologique des Suisses et leur attitude
face à l'intégration européenne
GEORGES DOMEYER
- 207 La politique suisse de la science et de la technologie et
la coopération européenne
PATRICK PIFFARETTI
- 217 Agriculture, libéralisme et libre-échange
JACQUES JANIN
- 225 L'industrie alimentaire suisse et l'Europe
WERNER RAHM
- 241 L'industrie a-t-elle un avenir en Suisse?
BERNARD SCHNEIDER
- 251 L'apport de la Communauté européenne à l'information
des utilisateurs des états financiers en Suisse
ALFRED STETTLER

- 261 Conséquences d'une directive communautaire sur la
législation suisse en assurance
JACQUES OBERSON
- 269 Pour témoigner...
PIERRE MICHELET

De questions régionales

- 279 Trente ans plus tard: des axes nouveaux de développement
ROBERT BRIOD
- 289 Culture et langage bancaires: l'exemple de la place
financière tessinoise
RENÉ CHOPARD

De questions économiques et de gestion

- 303 La contribution de Walras à la théorie du monopole de
l'émission de monnaie
PASCAL BRIDEL
- 317 La statistique et l'Europe
ANTOINE F. GUALTIEROTTI
- 329 Les organisations complexes
ALEXANDER BERGMANN
- 343 Réflexions sur l'expansion de la consommation
EDWIN BORSCHBERG

De questions juridiques

- 355 Vigilance des particuliers et respect du droit: l'exemple
communautaire
PIERRE MERCIER
- 375 Droit suisse et dommage subi à l'étranger
BAPTISTE RUSCONI
- 391 Le statut des étrangers dans l'AVS et l'AI
MICHEL HORT

- 399 Le Conseil supérieur des Français de l'étranger
GUY FLATTET

De questions de formation et de culture

- 411 Tête bien faite ou tête bien pleine?
ROGER DÉCOSTERD
- 421 Réflexions sur l'enseignement économique et commercial
ROBERT GROSJEAN
- 433 La mise en valeur des connaissances par l'ordinateur:
un enjeu crucial
ISABELLE M. PETOUD et ANDRÉ R. PROBST
- 447 Villes, économie, société et dynamiques culturelles
ANTONIO CUNHA et JEAN-BERNARD RACINE
- 467 Rationalité et Histoire
BLAISE F. LARA et DANIEL LOUP
- 479 Småland
BERTIL GALLAND

Document

- 489 En feuilletant l'agenda de Jean Monnet
MARTIN NATHUSIUS

Une communauté politique européenne oubliée (1952-1953)

DUSAN SIDJANSKI

Professeur à l'Université de Genève

Professeur associé à l'Institut universitaire d'études européennes, Genève

Dès les origines de l'intégration européenne, à peine la guerre finie, les responsables politiques et les dirigeants européens ont cherché à promouvoir l'union politique en Europe occidentale. Cet élan amorcé par le Congrès de la Haye de 1948 se poursuivra par le Plan Schuman avant de se briser avec l'échec de la CED en 1954 qui entraîne dans sa chute le projet d'une Communauté politique. Ce projet depuis longtemps oublié, enterré dans les archives, s'impose à notre attention aujourd'hui. En effet, 37 ans plus tard, il est plus que jamais actuel par sa conception originale bien plus hardie que les timides conceptions dont semblent s'inspirer les négociateurs auxquels le Conseil européen de Rome a confié en décembre 1990 la tâche d'élaborer un traité d'Union politique.

La Communauté politique européenne de 1953 visait, suivant le principe du parallélisme du processus d'intégration économique et du processus d'union politique, à rassembler tous les éléments de la construction européenne sous un toit politique. Aussi les projets de la CED et de la Communauté politique ne font qu'exprimer et confirmer la volonté politique qui forme le moteur principal de l'union et le catalyseur des poussées en faveur de l'Europe unie. Dès 1950, la Déclaration Schuman cristallise de nombreux efforts qui en ordre dispersé convergent vers le même objectif, la création d'une fédération européenne. En effet, en se situant aux confluent des mouvements fédéralistes et fonctionnalistes ainsi que des grands courants politiques, Jean Monnet et Robert Schuman posent les premières pierres de l'édifice européen. Les bases sont jetées, solides bien que partielles, de la future fédération européenne.

Cette finalité fédéraliste est inscrite dans la Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950: «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera

le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes... Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix (1).»

Et Jean Monnet d'abonder à son tour dans le même sens apportant ainsi la preuve irréfutable de sa volonté d'aboutir, par une approche pragmatique et sectorielle, à la création d'une fédération européenne: la CECA «marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettront en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté* et la *diversité*, vivre au rythme du monde moderne». Un des principes fondamentaux du fédéralisme est clairement exprimé dans ce texte non pas sous la forme d'un concept mais dans sa substance pratique. La Communauté fédérale assure à la fois la dimension indispensable dans le monde moderne par la mise en commun des ressources et la diversité des nations et leur liberté.

Cette idée centrale se retrouve plus loin: «Ce qui est en jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les Etats et un marché commun où se situent leurs productions et leurs échanges. Et ce problème fondamental se posera dans toute structure européenne qui ne *serait pas la constitution d'un Etat unitaire et centralisé*: si l'Europe parvient à la création de cette fédération dont la Communauté du Charbon et de l'Acier, selon la déclaration du 9 mai 1950 du Gouvernement français, doit être la première étape, l'expérience concrète que nous avons instituée aura par avance préparé les solutions aux problèmes les plus difficiles que susciterait une structure *fédérale* (2)». De toute évidence, le courant fédéraliste représenté par Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Henri Brugmans et le courant fonctionnaliste défini et mis en pratique par Robert Schuman et Jean Monnet confluent vers un même objectif, une fédération européenne.

Dans l'intention de compléter le Plan Schuman et de répondre à un besoin pressant de défendre l'Europe occidentale en y associant l'Allemagne de l'Ouest, René Plevin propose la création d'une Communauté de défense six mois après la Déclaration Schuman, le 24 octobre 1950, et quatre mois

(1) ROBERT SCHUMAN, *Pour l'Europe*, Edit. Nagel, Paris, 1963, pp. 202 et 203.

(2) JEAN MONNET, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris, 1955, pp. 17 et 110. Souligné par nous.

après l'éclatement de la guerre de Corée. En septembre 1951, les trois alliés occidentaux approuvent la création d'une Communauté continentale européenne. A son tour, en décembre de la même année, l'Assemblée consultative cherchant à secouer la passivité du Conseil de l'Europe recommande au Comité des ministres de «favoriser la conclusion rapide, entre les Etats membres qui y seraient disposés, d'un accord instituant une *autorité politique soumise au contrôle démocratique d'une assemblée parlementaire*, et dont la compétence serait limitée aux domaines de la *défense et des affaires extérieures* où l'exercice en commun de la souveraineté est rendu nécessaire par l'organisation d'une armée européenne et son emploi dans le cadre atlantique (3).» Les courants de pensée, la pression du Mouvement européen, la conjonction des partis démocrates-chrétiens au pouvoir en France, en Allemagne et en Italie avec à leur tête Schuman, Adenauer et De Gasperi, ainsi que le soutien des dirigeants socialistes dont Paul Henri Spaak et Guy Mollet, tous ces facteurs contribuaient, à la faveur d'une conjoncture politique propice, à la poursuite des efforts de l'union sur la lancée du Plan Schuman.

Le traité de la CED, signé à Paris le 27 mai 1952, esquisse dans son article 38 les structures essentielles de la future communauté fédérale ou confédérale et confie à l'Assemblée de la CED la tâche d'étudier la constitution d'une Assemblée élue sur une base démocratique et chargée de définir les linéaments définitifs de la Communauté de défense. C'est à ce moment que l'*action de promotion* de l'Assemblée consultative jouera un rôle décisif. Dans la ligne de sa recommandation antérieure, elle considère la définition des fondements constitutionnels de la communauté comme une tâche à entreprendre immédiatement.

Les propositions de l'Assemblée consultative ont été retenues par les six gouvernements qui, par leur résolution de Luxembourg (10 septembre 1952), invitèrent les membres de l'Assemblée de la CECA à coopter neuf nouveaux représentants et à procéder à l'élaboration d'un projet de traité instituant une Communauté politique européenne. Telle est la nature du mandat confié à l'*Assemblée ad hoc* présidée par Paul Henri Spaak, mandat bien plus large que celui accordé par l'article 38 à l'Assemblée de la CED. Cette résolution donnait aussi des indications sur la nature et les limites des attributions de la Communauté en matière de droits de l'homme, de défense, de politique extérieure, et d'intégration économique et sociale. C'est ainsi qu'impuissante à agir dans son carcan institutionnel du Conseil

(3) Assemblée ad hoc, *Rapport de la Commission constitutionnelle*, Paris, 20 décembre 1952, p. 7. Souligné par nous.

de l'Europe, l'Assemblée consultative a été, par ses initiatives, à l'origine de l'Assemblée ad hoc en s'appuyant sur la volonté des six. Dans son allocution devant l'Assemblée ad hoc du 9 mars 1953, Georges Bidault, Président du Conseil spécial de Ministres, a exprimé dans une formule concise la situation et les perspectives de l'Europe: «Nous avons entrepris de faire une Europe. Nous l'avons voulue aux frontières de la géographie. Ici, à Strasbourg, nous l'avons acceptée aux frontières de la liberté. A l'heure qu'il est, sans considérer que ces limites puissent être durables, nous la commençons aux frontières de la volonté (4).»

Ainsi à peine la guerre terminée, c'est au cours de cette courte période, allant du Congrès de la Haye de 1948 et de la Déclaration Schuman de 1950 au projet de Traité de l'Assemblée ad hoc de 1953, que les six pays européens, y compris l'Allemagne de l'Ouest, s'acheminent, avec la France en tête, vers l'union à un rythme surprenant de rapidité. En six mois, l'Assemblée ad hoc a élaboré et adopté le projet d'une Communauté politique européenne qu'elle a transmis aux six gouvernements le 9 mars 1953. La décision de l'Assemblée française en 1954 de ne pas entrer en matière bien que le traité fût ratifié par les parlementaires de la France, sonna le glas de l'Union politique. Selon M. Aron, une triple évolution se produisit dans cet intervalle: renforcement progressif des anticédistes au Parlement, dans l'opinion; détente internationale jouant contre le réarmement allemand; importance croissante dans la majorité gouvernementale, des anticédistes (5). Dans cette ambiance défavorable, «la politique intérieure, selon Jacques Fauvet, a tué la politique européenne (6).» Dès lors, à la suite de ce coup d'arrêt du processus d'intégration politique, une longue période sera marquée par les progrès graduels mais constants de l'intégration économique, par l'élargissement et l'approfondissement des Communautés existantes qui contrastent avec plusieurs initiatives avortées visant à créer une Union politique.

L'échec de la CED et de son prolongement politique naturel semble avoir provoqué un traumatisme politique. Il a été suivi par une série de tentatives et d'initiatives qui n'ont pas abouti: 8 ans plus tard, c'est le refus du projet Fouchet, bien moins ambitieux, inspiré par le général de Gaulle (1960-62), puis 21 ans plus tard, la tentative sans suite du Rapport Tindemans mandaté par le Conseil européen (1975-76). Il a fallu attendre 25 ans pour assister en 1979 à l'élection au suffrage universel du Parlement européen de

(4) Assemblée ad hoc, *Projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne*, Secrétariat de la Commission constitutionnelle, Paris, mars-avril 1953, p. 119.

(5) RAYMOND ARON, *La Querelle de la CED*, A. Colin, Paris, 1956, p. 13.

(6) *Ibidem*, p. 57.

la Communauté européenne à Neuf; 30 ans pour voir naître au Parlement européen le projet de Traité d'union européenne (1984); et 35 ans pour qu'à la veille des élections de 1989, on reparle, sans succès d'ailleurs, de confier un mandat au Parlement européen afin qu'il élabore la constitution de l'Europe communautaire. Depuis 1954 et au cours de ces 37 années du parcours européen, ces bonnes intentions qui s'inspirent des idées anciennes d'une Constituante européenne propagée par Altiero Spinelli, ne semblent pas sur le point de se muer en réalité.

Aujourd'hui, en 1991, cet étonnant document original par son contenu et sa structure qu'est le projet d'une Communauté politique de 1953 frappe par son actualité. Il se situe à mi-chemin entre les projets d'auteurs ou de groupes privés et des actes officiels des gouvernements. Bien qu'ayant suivi une procédure officielle, ce projet transmis solennellement aux six gouvernements n'a jamais pu être adopté à la suite de la crise de la CED. Il n'en constitue pas moins une étape significative dans la marche vers l'Union et dans la réflexion sur les institutions européennes. Son préambule s'ouvre avec «*Nous, les peuples de la République Fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, de la République Française...*» et s'achève par «*Avons décidé de créer une Communauté européenne. En conséquence, nos gouvernements respectifs [...] ont adopté le présent Traité (7).*» Outre cette référence au fondement populaire, le préambule contient les thèmes et les buts connus: la paix, la civilisation et le patrimoine communs, l'expansion économique et le relèvement du niveau de vie, les libertés et les droits de l'homme. Aux rivalités séculaires, les peuples des six pays sont résolus à substituer une fusion de leurs intérêts essentiels, en établissant les institutions capables d'orienter un destin désormais partagé. A cette fin, «il est institué par le présent Traité une COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE de caractère supranational» qui, comme l'ont rappelé Paul Henri Spaak et Heinrich von Brentano, n'est «ni une fédération, ni une confédération». Cette communauté s'inspire de certaines règles que l'expérience des autres a rendu valables, mais contient aussi des idées neuves, originales, spécialement adaptées aux circonstances du moment. Le projet prévoit une structure institutionnelle complète dotée de pouvoirs limités en matière de défense, de relations extérieures et d'intégration économique et sociale. Ses institutions constituent le noyau d'une union fédérale: le Parlement, le Conseil exécutif européen, le Conseil de ministres nationaux, la Cour de Justice et le Conseil économique et social.

L'idée force des propositions, selon le rapporteur F. Dehousse, c'est l'élection au suffrage universel d'une Assemblée populaire, c'est-à-dire la

(7) Assemblée ad hoc, *Projet de Traité*, *Op. cit.*, pp. 21 et 22. Souligné par nous.

participation des peuples eux-mêmes à la construction et à la gestion d'une Europe Unie. Le *Parlement* composé de deux Chambres, la *Chambre des Peuples* et le *Sénat*, est le législatif de la Communauté européenne. Il vote des lois, des *recommandations* — terme utilisé à l'époque pour les directives — le budget et il exerce le contrôle démocratique. Les trois grands pays ont chacun 63 députés auxquels s'ajoutent 7 députés au titre des départements et territoires d'outre-mer français, les moyens 30 chacun et le Luxembourg 12. Cette répartition favorise fortement les petits et moyens Etats membres en n'appliquant pas le système de la répartition proportionnelle pondérée des sièges à l'exemple du Conseil national suisse. C'est ainsi que, s'inspirant des idées de divers mouvements européens et de la proposition de Paul Reynaud rejetée par le Congrès de la Haye, le projet de traité réserve 12 sièges au Luxembourg alors que celui-ci aurait eu au maximum 1 siège selon une proportionnelle plus rigoureuse.

Face aux 268 députés, le Sénat qui compte 87 sénateurs élus par les parlements nationaux n'assure pas, contrairement au Sénat américain ou au Conseil des Etats suisse, une représentation égalitaire, mais applique aussi la même proportionnelle que celle retenue pour la Chambre des peuples: les grands Etats y envoient 21 sénateurs par comparaison avec les 4 du Luxembourg. C'est le même rapport calculé sur un total trois fois moins élevé que pour la Chambre des peuples. Cette formule adoptée pour le Sénat se rapproche de celle du Bundesrat de la RFA où le nombre de voix se situe entre 3 et 5 voix par Land en fonction de la population des Länder. Les deux chambres sont dotées des mêmes pouvoirs: les lois sont votées successivement par chacune des deux chambres à la majorité simple.

Le Parlement exerce un *contrôle démocratique* sur le Conseil exécutif européen: le Sénat censure le Conseil exécutif en élisant un nouveau Président, alors que la Chambre des Peuples le fait au moyen d'une motion de censure à la majorité des trois cinquièmes des membres. Dans un cas comme dans l'autre, les ministres européens démissionnent collectivement. Un trait original de cette construction: le Conseil exécutif à son tour peut prononcer la dissolution de la Chambre des Peuples, lorsque le vote de la motion de censure ou du refus de confiance n'a pas recueilli la majorité requise. Dans ces cas, il appartient au Conseil exécutif d'apprécier s'il doit démissionner ou prononcer la dissolution de la Chambre. Le traité reproduit le système parlementaire de la responsabilité de l'Exécutif devant le parlement mais l'assortit tout d'abord d'une majorité renforcée difficile à obtenir comme le montre l'expérience de la Communauté européenne telle qu'elle fonctionne depuis 1958; et d'autre part, d'une menace de dissolution. Sous une forme parlementaire qui s'écarte du modèle suisse où l'Exécutif ne peut être renversé par le Parlement et où celui-ci ne peut être dissout par l'Exécutif

ainsi que du modèle américain qui reproduit le principe de la séparation stricte des pouvoirs, le projet prévoit un équilibre institutionnel qui semble propre à garantir une grande stabilité de l'Exécutif européen. En dernier lieu, le projet contient le droit d'enquête pour chacune des deux chambres, moyen de contrôle qui a été fort développé par le Congrès américain et qui est devenu d'usage plus fréquent dans la pratique du Parlement européen et des parlements européens, suisse compris (8).

Le deuxième trait original de la Communauté projetée s'inscrit dans son *Conseil exécutif européen*. Composé de ministres européens, «le Conseil exécutif européen assure le gouvernement de la Communauté». Le Conseil ne peut comprendre plus de deux membres ayant la nationalité d'un même Etat, formule qui sera reprise par le traité de la Communauté économique européenne puis appliquée dans le cas de la Commission actuelle commune aux trois Communautés européennes. Dans la pratique, elle conduit à attribuer deux commissaires pour chacun des grands Etats y compris l'Espagne et un commissaire à chacun des Etats moyens ou petits. Le Conseil exécutif préfigure la Commission européenne qui assume les tâches de gouvernement dans l'Union politique.

La *procédure de désignation* du Conseil exécutif est aussi originale que hardie: le *Sénat élit le Président* du Conseil exécutif européen au scrutin secret et à la majorité des membres qui le composent; mais il appartient au *Président de nommer les membres de son Conseil*. Dans sa composition complète, le Conseil exécutif doit être investi par le Parlement dont chacune des Chambres accorde la confiance à la majorité des membres qui la composent. Cette procédure garantit une certaine homogénéité de l'Exécutif collégial et renforce le rôle du Président en lui laissant le libre choix de ses ministres, mais en soumettant son choix à l'*approbation parlementaire*. L'importance de la fonction présidentielle est soulignée par la faculté qu'il y a de révoquer ou de remplacer tout membre du Conseil, mesure qui doit être approuvée par la Chambre des Peuples et par le Sénat. Le rôle de premier plan du Président ressort aussi du fait qu'il représente la Communauté dans les relations internationales. Dans la Communauté européenne existante, cette fonction est dévolue selon les cas soit au Président du Conseil européen ou du Conseil des ministres, soit au Président de la Commission. Ainsi par exemple, c'est le Président de la Commission qui assiste au nom de la Communauté aux réunions des Sept grands pays occidentaux.

(8) DUSAN SIDJANSKI, «Auditions au Parlement européen: expérience et avenir», *Res Publica*, 1976, N° 1, pp. 5-32; voir aussi les enquêtes sur l'affaire des Mirages et l'affaire Kopp, Conseil national et Conseil des Etats en Suisse.

Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées par le Traité, le Conseil exécutif est doté de pouvoirs significatifs: il dispose du droit d'initiative en vue d'atteindre les buts généraux définis par le Traité, droit qu'il exerce soit à sa propre initiative, soit à la suite d'une motion du Parlement ou d'une de ses Chambres; il prend des décisions qui sont obligatoires en tous leurs éléments; formule des recommandations qui, comme les directives dans les traités de Rome, comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, tout en laissant le choix des moyens propres à les atteindre; et émet des avis qui ne lient pas.

Ces diverses dispositions concernant le Parlement européen et le Conseil exécutif européen inscrites dans le projet de Traité ont une signification marquée à plus d'un titre. Ces définitions des actes du Conseil exécutif ont été reprises dans les Traités de Rome et font depuis longtemps partie du droit communautaire. D'autres aspects qui se réfèrent à la désignation du Conseil exécutif, au rôle de son Président, au pouvoir du Parlement bicaméral, aspects qui n'ont pas été prévus et mis en oeuvre pour les traités de Rome, continuent néanmoins à animer la réflexion sur l'avenir de la Communauté européenne et à alimenter les ambitions et les projets européens. La Cour de Justice, conçue comme une sorte de Tribunal fédéral ou Tribunal de cassation, ouverte aux recours des personnes physiques ou morales, et le Conseil économique et social, ayant une fonction consultative en tant que représentant les forces vives de la Communauté, complètent le système institutionnel de la Communauté. Ce système ébauche une union fédérale n'était-ce le rôle ambigu d'un *Conseil de ministres nationaux*. A l'exemple du Conseil spécial de ministres de la CECA, il a pour fonction d'harmoniser l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements des Etats membres. Son rôle devient central dans le processus de mise en oeuvre du marché commun puisque le Conseil exécutif établit des projets sur *avis conforme* du Conseil de ministres nationaux statuant à l'unanimité au cours de la première période de cinq ans puis à la majorité, projets adoptés sous la forme de lois de la Communauté. Mais à la différence du processus décisionnel de la Communauté européenne actuelle, c'est le Parlement et non pas le Conseil de ministres qui a le dernier mot dans la Communauté politique européenne. Le Conseil des ministres a aussi un rôle important en matière de coordination des politiques extérieures et en matière d'admission de nouveaux membres et d'imposition communautaire. Par surcroît, l'expérience de la CECA est là pour témoigner de l'accroissement des pouvoirs effectifs du Conseil spécial malgré le rôle en apparence modeste que lui réserve le traité. Cette évolution est due au fait que les pouvoirs essentiels — économiques et sociaux et à plus forte raison budgétaires et politiques — demeurent réservés à la «souveraineté» des Etats nationaux même lorsque ceux-ci ont perdu une part de leur capacité

de les exercer efficacement. Cette réalité, ou cette perception de la réalité, se reflète aujourd'hui dans le rôle clé que remplit le Conseil dans la Communauté européenne en dépit des améliorations apportées par l'Acte unique européen: il décide en dernier ressort en matières législatives et exerce en commun avec la Commission des compétences exécutives dans diverses politiques communes et dans le domaine des relations extérieures.

A plus d'un titre le projet de Communauté politique élaboré par l'*Assemblée ad hoc* est un précurseur, un modèle à suivre et un but à atteindre par la Communauté européenne qui accuse une bonne longueur de retard à son égard. Son avance sur le plan institutionnel n'a été que partiellement rattrapée par l'élection du Parlement européen en 1979, par la création du Conseil européen en 1974 ainsi que par l'Acte unique européen de 1986 entré en vigueur en 1987. Ce dernier pas est un progrès significatif qui a permis de relancer la dynamique communautaire grâce au potentiel que représente l'objectif de 1993 avec sa panoplie de directives visant à perfectionner le marché intérieur sans frontières ainsi qu'avec son éventail plus large de politiques communes. Cet approfondissement s'appuie par voie de conséquence sur un processus de décision amélioré auquel le Parlement européen se trouve plus étroitement associé sans que pour autant son rôle puisse être comparé avec celui du Parlement à deux Chambres de la Communauté politique européenne de 1953. De même, le système actuel n'a pas encore atteint le niveau d'intégration institutionnel tel qu'il avait été dessiné dans le projet de l'Assemblée ad hoc. Malgré une nette volonté de rapprocher et de coordonner les activités de la Communauté européenne et les efforts en matière de coopération politique, volonté qui se manifeste expressément sous le titre même de l'Acte unique, les deux volets ainsi réunis ne laissent pas d'étonner en raison de la différence prononcée entre intégration et coopération. En revanche, le projet de traité prévoyait déjà à l'époque l'intégration de la CECA et de la CED dans son cadre institutionnel et la création d'un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes et complété par la coordination de la politique monétaire, financière et de crédit des Etats membres (art. 82), ainsi que par des compétences communes en matière de relations extérieures.

Dans le cadre de ses attributions, la Communauté a la faculté de créer des services publics ou des *organismes autonomes* pour remplir diverses fonctions sous son contrôle (art. 88). Le *budget* de la Communauté est proposé par le Conseil exécutif et voté par le Parlement (art. 76). Cependant, la fixation de l'assiette, du taux et des conditions de perception des *Impôts de la Communauté* font l'objet de projets établis par le Conseil exécutif sur avis conforme du Conseil de ministres nationaux statuant à l'unanimité avant

d'être soumis au Parlement pour approbation. Ainsi l'axe du processus législatif est constitué par les *lois communautaires* qui sont proposées par le Conseil exécutif — sur avis conforme dans certains cas d'importance politique substantielle — et votées successivement par chacune des deux Chambres à la *majorité simple* (art. 52). Promulguées par le Président du Conseil exécutif et publiées au Journal officiel, elles deviennent directement exécutoires dans les Etats membres. Bien qu'adoptés selon une procédure différente, les règlements généraux de la Communauté européenne actuelle ont la même valeur matérielle et la même portée que ces lois prévues par le projet de Communauté.

L'exécution forcée des lois, des décisions du Conseil exécutif et des arrêts de la Cour de Justice est assurée par les Etats membres (art. 106) à l'exemple des cantons suisses qui sont les garants et les exécutants des lois et des décisions de l'autorité fédérale. C'est la même procédure de type fédéral qui est en vigueur dans l'actuelle Communauté européenne. En revanche, le projet contient une clause originale que l'on retrouve dans la Confédération helvétique comme dans la République fédérale d'Allemagne: les Etats membres peuvent demander au Conseil exécutif européen de leur accorder son assistance afin d'assurer sur leur territoire le respect de l'ordre constitutionnel et des institutions démocratiques. Les conditions dans lesquelles la Communauté est habilitée à intervenir à sa propre initiative sont définies par le Conseil exécutif sur avis conforme unanime du Conseil de ministres et soumises à l'approbation du Parlement de la Communauté (art. 104). Ces dispositions sont motivées par le souci de défense des régimes démocratiques des Etats membres face à la menace totalitaire communiste. La défense mais aussi le respect et la pratique des principes démocratiques ainsi que des droits de l'homme sont à la fois le fondement et la finalité de la construction européenne. Dans cette logique démocratique, la Communauté politique est ouverte à l'adhésion des Etats membres du Conseil de l'Europe et de tout Etat européen qui garantit l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Acte d'adhésion est établi par le Conseil exécutif sur avis conforme du Conseil des ministres et soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté (Art. 116).

Le projet est aussi un précurseur dans le domaine des relations extérieures de la Communauté. Il prévoit que dans les limites des compétences qui lui sont conférées, la Communauté peut conclure des traités internationaux ou des accords d'association. A cet effet, le Conseil exécutif négocie et conclut les traités engageant la Communauté (art. 67 et 68). Afin de pouvoir accomplir sa mission, la Communauté a le droit de représentation actif et passif dans les limites de sa compétence (art. 74). Cette faculté de représentation qui a été reprise expressément dans le projet de Traité d'union

européenne adopté par le Parlement européen en 1984, est mise en œuvre de manière sectorielle mais importante par la Communauté européenne dans les matières de sa compétence. Bien que n'y faisant pas de référence expresse, l'Acte unique européen cherche à mettre en œuvre cette pratique dans la mesure où il prévoit la coordination des politiques extérieures des Etats membres. Cependant, tant la participation à la création du nouvel ordre international que la crise du Golfe ont fait ressortir de manière urgente la nécessité d'une politique extérieure commune condition sine qua non de la présence efficace de l'Europe, ou du moins de son noyau communautaire, sur la scène mondiale.

Un des critères d'une communauté fédérale est sa capacité de réviser sa constitution de manière autonome. Le projet prévoit deux cas qu'il assortit de conditions différentes: 1) La modification des compétences de la Communauté à l'égard des Etats membres ou la modification de la définition des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantis par la Communauté sont soumises à des exigences les plus strictes: le projet du Conseil exécutif muni de l'avis conforme unanime du Conseil de ministres nationaux doit être approuvé à la fois par le Parlement de la Communauté et les Parlements des Etats membres. Cette procédure de révision largement confédérale est assouplie lorsque la modification porte sur les rapports entre institutions de la Communauté ou affecte les garanties accordées aux Etats membres par la composition ou les règles de fonctionnement des institutions. Dans ce cas, l'approbation des Parlements nationaux n'est pas exigée. Dans une troisième hypothèse envisagée autre que les deux types de modification mentionnés, la procédure devient autonome: le projet d'amendement du Conseil exécutif est soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté. Dans les trois cas prévus, les amendements sont promulgués par le Conseil exécutif européen (art. 111 à 113).

Le projet de la Communauté politique européenne élaboré par l'Assemblée ad hoc porte clairement la marque du fédéralisme. Il s'inscrit dans la conception d'Union européenne fondée sur le parallélisme entre l'union économique et l'union politique, voire sur la nécessité d'intégrer les diverses entreprises d'union dans une structure politique et de les articuler autour d'une autorité politique européenne. Ce projet exprime et formalise l'immense élan qui anime depuis le Congrès de la Haye les initiatives et les efforts d'union. A la différence de la Communauté d'aujourd'hui, ce projet ambitieux rassemblait des éléments et des domaines tels que le marché commun, les secteurs de base du charbon et de l'acier, mais aussi la défense et l'armée européenne, les relations extérieures. Il cherchait à mettre en commun et à organiser, à des degrés divers, les matières où s'exercent par excellence les pouvoirs d'une communauté fédérale. Par son ampleur et par

sa méthode fédéraliste, ce projet donne la mesure du retard accumulé et de la nature partielle et incomplète du processus d'intégration actuellement en cours. Il permet d'apprécier la profondeur de la déception provoquée par l'échec de la CED qui entraîna dans sa chute le projet d'une Communauté politique européenne. Mais en même temps, il nous aide à comprendre comment, après une telle crise de l'Union européenne, cet élan soudainement stoppé trouve une issue dans la relance de Messine, à peine neuf mois plus tard. Certes, sous une forme plus modeste et plus prudente, dépouillée de ses éléments de défense et de relations extérieures ainsi que de ses ambitions fédéralistes, naîtront deux ans plus tard en 1957 les deux nouvelles Communautés, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Ainsi par un accident de l'histoire, le processus d'Union empruntera, en marge de la «politique», la voie plus économique ou technique des nécessités d'union. C'est pourquoi l'approche globale préconisée par les fédéralistes a cédé le pas, durant une période assez longue, devant l'approche pragmatique et fonctionnaliste. Mais ce courant d'union économique — malgré son caractère sectoriel — occupe une part importante de l'espace et de la substance du politique. Grâce à la continuité du processus d'intégration et au soutien des réseaux informels et des interpénétrations entre économies, se sont développées des solidarités multiformes et multiples qui constituent les fondements de la construction européenne. En effet, cette intégration et cette interaction entre acteurs, entreprises, groupes socio-économiques ont contribué aux changements des valeurs, des attitudes, des structures sociales dans un cadre institutionnel et normatif commun. C'est ainsi qu'à l'interpénétration économique et au niveau élevé des échanges commerciaux se sont ajoutées des attitudes et des comportements favorables à l'Union européenne. De plus, l'activité du Parlement européen et surtout son élection directe ont réactivé le rôle des groupes politiques et des fédérations de partis politiques, rôle qui est appelé à croître en fonction de l'augmentation des pouvoirs réels du Parlement européen. Si les conditions de base semblent réunies à présent, la Communauté européenne et ses Etats membres n'ont pas encore été en mesure de se doter en commun des institutions et des compétences politiques, c'est-à-dire globales, comprenant outre les domaines socio-économiques des secteurs de politique extérieure et de sécurité en particulier. Sous cet angle, la Communauté actuelle accuse un retard par rapport au projet de 1953, malgré les progrès substantiels qu'elle a accomplis entre-temps.

Dès lors une dernière question vient à l'esprit: la Communauté politique européenne oubliée peut-elle servir de modèle pour l'Union politique que la conférence intergouvernementale a la charge d'élaborer? Le Parlement bicaméral que contient le projet me semble un exemple à suivre sans hésitation si l'on veut poursuivre les efforts d'union dans une direction

fédéraliste (9). En revanche, il faut éviter à tout prix de paralyser l'ensemble en prévoyant l'avis conforme du Conseil des ministres. C'est pourquoi mon esquisse d'une Communauté fédérale européenne propose un exécutif bicéphale composé du Conseil européen assisté du Conseil des ministres d'une part, et d'autre part de la Commission européenne. S'inspirant du système français, le Conseil européen remplit la fonction d'une présidence collégiale alors que la Commission assume le rôle d'un gouvernement européen (10). Cette nouvelle construction devra intégrer dans une seule Communauté politique l'ensemble des fonctions et activités des Communautés existantes, l'union économique et monétaire en voie de négociation ainsi que des domaines de politique extérieure et de sécurité européennes. De la sorte, la Communauté politique oubliée pourra devenir en 1993, après 40 ans, une Communauté fédérale vivante.

(9) DUSAN SIDJANSKI, «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché commun*, Paris, novembre 1990.

(10) DUSAN SIDJANSKI, «Objectif 1993: une communauté fédérale européenne», *Revue du Marché commun*, Paris, N° 342, décembre 1990.