

HUGUES PORTELLI

*Les précédents projets  
d'unification politique  
de l'Europe occidentale*

*L'Union de l'Europe occidentale.* — Le 4 mars 1947, la France et le Royaume-Uni signent un pacte d'alliance et d'assistance mutuelle afin de se garantir contre toute menace allemande. La guerre froide entraîne un renversement des objectifs et les deux Etats signataires demandent, en janvier 1948, aux Etats du Benelux de participer à cette alliance. Le 17 mars, le traité de Bruxelles est conclu et élargi à toute menace d'agression armée en Europe. Le 23 octobre 1954 (au lendemain de l'échec de la CED) les accords de Paris permettent l'entrée de l'Italie et de l'Allemagne dans *l'Union de l'Europe occidentale*. La concurrence de l'OTAN au niveau militaire et de la CEE au niveau économique et politique, comme le refus du Royaume-Uni de l'extraire d'un rôle purement coopératif ont limité ses pouvoirs. Au niveau institutionnel, l'UEO est constituée par un Conseil exécutif (composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, ou des ambassadeurs à Londres de ces mêmes Etats) et d'une assemblée parlementaire consultative (composée des représentants des Etats membres à l'Assemblée du Conseil de l'Europe).

*Le Conseil de l'Europe.* — Son initiateur est Winston Churchill qui, au lendemain de son discours devant l'Université de Zurich (19 décembre 1946) appelant à l'unification de l'Europe, crée le Mouvement pour l'Europe unie, premier d'une série de mouvements pro-européens : fédéralistes et confédéralistes s'y affrontent. Après deux ans de débats, un compromis est trouvé qui aboutit à la convention du 5 mai 1949 créant le Conseil de l'Europe, qui allait s'ouvrir, par étapes, à tous les Etats démocratiques d'Europe occidentale. Les organes du Conseil sont le Comité des Ministres qui délibère à l'unanimité et l'Assemblée consultative. Le principe d'unanimité de l'un et les pouvoirs consultatifs de l'autre ont bloqué toute évolution du Conseil dans un sens confédéral, voire fédéral. Seul succès : la signature de nombreuses conventions, dont l'une, sur les droits de l'homme, permet un véritable magistère moral sur les Etats signataires.

*La Communauté européenne de Défense.* — La déclaration de M. Robert Schuman du 9 mai 1950 a entraîné une série d'initiatives diplomatiques dont le traité instituant la CECA (18 avril 1951) n'a été que le premier élément. La guerre de Corée pose le problème du réarmement de l'Allemagne. La Conférence de Paris (février 1951) qui regroupe les Etats membres de la CECA (France, RFA, Italie, Benelux) aboutit le 27 mai 1952 à la signature du traité instituant la CED. Les forces militaires des Etats signataires étaient mises en commun sous l'autorité d'une institution commune. Le traité est proposé en 1954 seulement à l'approbation du Parlement français. Le 30 août, sur question préalable, l'Assemblée nationale refuse l'ouverture du débat, ce qui équivaut à un rejet.

*Le projet de Communauté politique européenne.* — Le traité instituant la CED comportait un article 38 qui prévoyait que l'Assemblée parlementaire chargée du contrôle de la CED devrait établir des propositions permettant son élection au suffrage universel et surtout l'institution d'une communauté politique européenne dont les structures respecteraient le principe de la séparation des pouvoirs et dont l'objectif serait de coordonner les Communautés déjà existantes (CECA, CED) ou à venir. Les ministres des Six décidèrent d'avancer le mécanisme prévu et demandèrent (le 10 septembre 1952) à l'Assemblée parlementaire de la CECA d'élaborer dans un délai de six mois un projet de traité instituant une « Communauté politique européenne ». Le texte est remis, le 9 mars 1953, aux représentants des Six. Il prévoit une structure comprenant un Parlement composé de deux Chambres (une Chambre des Peuples élue au suffrage universel et un Sénat élu par les Parlements nationaux), un Conseil exécutif européen élu par le Parlement et assisté du Conseil des Ministres nationaux, une Cour de Justice et un Conseil économique et social. La Communauté aurait fusionné la CECA et la CED, réalisé une Communauté économique et coordonné la politique étrangère des Etats membres. L'échec de la CED entraîna bien entendu celui de la Communauté politique.

*Le projet Fouchet I.* — Le 25 mars 1957, les traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'Energie atomique sont signés à Rome.

Après trois ans d'application des traités, et au lendemain d'une réunion à Bonn des chefs d'Etat ou de gouvernement (le 18 juillet 1961) les Six échangent leurs suggestions sur la création d'une Union politique. Une Commission est constituée qui siège à Paris sous la présidence du délégué français, M. Christian Fouchet. Les premiers

textes, modérés, émanent de l'Italie, de la Belgique, de l'Allemagne et du Luxembourg. En novembre, la France dépose un premier projet de traité instituant une Union d'Etats, texte non définitif : il prévoit un Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement, assisté d'une Commission politique permanente — siégeant à Paris — qui décide à l'unanimité. Le projet comprend un article 16 qui prévoit que le traité doit être révisé trois ans après son entrée en vigueur et aura notamment pour objet la fusion des Communautés. Le Royaume-Uni ayant demandé à adhérer aux Communautés, les Pays-Bas, soutenus par la Belgique, soulèvent le préalable anglais. Le projet est retiré.

*Le projet Fouchet II.* — Le 4 décembre 1961, le gouvernement français remet par la voie diplomatique un nouveau projet (dit projet Fouchet II) à ses partenaires. Ce nouveau texte ne diffère guère de l'ancien sinon par l'adjonction (demandée par les partenaires) d'un « secrétariat politique » mal défini. Il est également mal accueilli.

*Le projet Fouchet III.* — Le troisième projet français est remis le 18 janvier 1962. Il constitue pour l'essentiel un condensé des deux premiers. Le ton en est plus modéré, l'esprit plus confédéral mais certaines modifications apparaissent et notamment la suppression, en matière de défense, de toute référence à l'OTAN. Devant l'hostilité violente des Pays-Bas, qui maintiennent le préalable anglais et insistent sur les liens avec l'OTAN, le projet échoue définitivement en avril.

*La fusion des Communautés européennes.* — Elle est réalisée le 8 avril 1965 par le traité de Bruxelles mais sans modification des compétences des différents organes.

*Le rapport Davignon.* — Le 2 décembre 1969, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté, réunis en « Conseil européen » (terme qui sera consacré désormais) à La Haye, pour relancer l'unification politique des Communautés, donnent mandat à une Commission de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères présidée par M. Davignon (Belgique) afin de rédiger un projet d'accord. Ce projet, dit « rapport Davignon », est approuvé par les ministres des Affaires étrangères, le 27 octobre 1970.

Il comprend une déclaration de principes qui rappelle les limites occidentales de l'unification de la CEE et souligne la nécessité de l'Union politique. Concrètement, le document n'est guère audacieux. Il prévoit un développement de la « concertation » en matière de politique étrangère et éventuellement des « actions communes » lorsque « les travaux des ministres des Affaires étrangères entraîneraient des effets sur les activités des Communautés ». L'accord

est donc très en retrait par rapport au projet Fouchet qui prévoyait une véritable organisation politique permanente et indissoluble, compétente en politique étrangère et militaire. Il ne s'agit plus que d'une concertation informelle en politique étrangère.

*L'élargissement des Communautés.* — Le 22 janvier 1972, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège signent les accords d'adhésion aux Communautés. Leur adhésion devient effective le 1<sup>er</sup> janvier 1973 sauf pour la Norvège, qui a renoncé à adhérer à la suite du référendum négatif du 23 septembre 1972.

*Le rapport Tindemans.* — Au « Conseil européen » de décembre 1974 à Paris, M. Tindemans, Premier Ministre de Belgique, est chargé de rédiger avant la fin de 1975 un rapport de synthèse sur les perspectives de l'Union européenne. Le rapport sera adressé au Conseil européen le 29 décembre 1975 et rendu public le 7 janvier 1976. Il tente de définir une perspective d'ensemble sur l'évolution des Communautés et d'indiquer un certain nombre d'initiatives concrètes à mener dans cette direction.

L'un des aspects essentiels du rapport concerne le renforcement des institutions. Dans la situation nouvelle qui découlera de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le rapport propose une extension de ses compétences (droit de délibération sur « toutes les questions qui sont de la compétence de l'Union, qu'elles relèvent ou non des traités », droit d'initiative, débats d'orientation générale). Quant à la Commission, M. Tindemans propose qu'elle ait pleine compétence pour exécuter et gérer les politiques communes dans le domaine communautaire, que son président soit désigné par le « Conseil européen », investi par le Parlement européen, et qu'il puisse désigner ses collègues « en consultation » avec le Conseil des Ministres. Pour ce dernier, le rapport propose le recours au vote majoritaire y compris « dans le domaine des relations extérieures où les Etats prennent l'engagement de poursuivre une politique commune ». Quant au « Conseil européen », M. Tindemans propose son institutionnalisation et la participation de la Commission à ses délibérations en matière communautaire. Enfin, la Cour de Justice voit son champ de compétence accru et son accès ouvert aux particuliers pour les recours contre les institutions communautaires au cas où celles-ci adopteraient des actes « contraires à leurs droits fondamentaux ».

C'est donc l'instauration d'une véritable fédération européenne que propose le rapport, ce qui explique les réserves qu'il a suscitées dans de nombreux Etats.