

"Sur les chantiers de l'Europe" dans Europe Unie (Avril 1953)

Légende: En avril 1953, Fernand Dehousse, représentant belge à l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et à l'Assemblée ad hoc commente dans le mensuel Europe Unie les travaux de la Commission constitutionnelle et de l'Assemblée ad hoc.

Source: Europe Unie. Organe du Conseil belge du Mouvement européen. Avril 1953, n° 4. Bruxelles: Conseil belge du Mouvement européen. "Sur les chantiers de l'Europe", auteur:Dehousse, Fernand , p. 8-12.

Copyright: (c) Mouvement européen

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/sur_les_chantiers_de_l_europe_dans_europe_unie_avril_1953-fr-3b34a7dd-15a2-492c-a5c5-4f4de22a6048.html

Date de dernière mise à jour: 14/12/2022



Sur les Chantiers de l'Europe

par Fernand DEHOUSSE

Représentant belge à l'Assemblée de la Communauté Charbon-Acier et à l'Assemblée ad hoc

Les mauvaises langues rapportent qu'en sortant de l'Hôtel de Ville de Luxembourg le 10 septembre 1952 — jour où ils venaient de contribuer à l'adoption de la Résolution ouvrant les voies à l'Assemblée ad hoc et à l'organisation politique de l'Europe —, deux des Six Ministres des Affaires étrangères s'entretenaient d'un air maussade, qui ne laissait que trop transparaître leurs préoccupations.

Je suis franchement inquiet, disait l'un. **Ces parlementaires des six pays à qui nous venons de donner mandat d'élaborer un projet de Communauté politique, vont nous conduire loin, trop loin. Il nous faudra déployer de bien grands efforts pour revenir en arrière. Et sans doute ne reviendrons-nous plus jamais à notre point de départ...**

— **C'est évidemment possible**, rétorqua l'autre, **mais cependant je n'y crois guère. Car cela suppose que les parlementaires en question viendront à bout de la tâche que nous leur avons assignée. Voulez-vous mon avis sans fard ? ILS N'EN SORTIRONT PAS. Vos alarmes sont donc vaines.**

Le fait est qu'il y avait quelques raisons de penser — d'espérer — que « **nous n'en sortirions pas** »...

Il y avait d'abord le risque, pour nous, de sombrer dans une interminable controverse doctrinale sur la nature juridique de la Communauté dont nous étions invités à jeter les bases. Rien n'est plus difficile, en droit constitutionnel et en droit international, que de déceler avec certitude ce qui différencie Confédération d'Etats et Etat fédéral. Si l'Assemblée ad hoc et sa Commission constitutionnelle s'étaient engagées dans cette voie, si, avant d'établir leur projet, elles s'étaient efforcées d'opter pour l'une ou l'autre des deux conceptions, il est bien probable qu'elles seraient encore en train d'en discuter en ce moment et que le « **Projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne** », remis le 9 mars aux Six Ministres, serait toujours dans les limbes.

Fort heureusement, la Commission et l'Assemblée ont su, dès le départ, se garder de cet écueil. C'est par le tâtonnement des notes et des discussions qu'elles ont peu à peu « **approché** », puis circonscrit le problème. Méthode empirique, à coup sûr, que celle-là. Elle rappelle, dira-t-on, le fonctionnalisme, naguère si décrié par les fédéralistes de toutes obédiences... Certes, mais avec cette différence essentielle que le procédé fonctionnaliste n'était retenu ici qu'en partant de la présupposition d'un certain ordonnancement constitutionnel et que, dès cet instant, il devient tout à fait admissible parce qu'il n'aspire plus à **créer** (ce à quoi il ne peut aboutir que dans le désordre ou la confusion), mais à insérer des institutions dans les réalités de la vie et à présider à leur **développement**.

Sur ce terrain, la Commission et l'Assemblée me paraissent avoir obtenu une solution au prétendu dilemme fonctionnalisme — fédéralisme. Elles ont formulé une synthèse qui fait, à chacun des systèmes, sa part et qui, par conséquent, met bon ordre à un vieux conflit dont l'Europe n'a que trop souffert. Car comment construire lorsque les architectes ne sont même pas d'accord sur la technique à employer ?

Cette heureuse orientation initiale a eu un autre résultat bienfaisant.

Définissant la structure générale du projet dans son ferme discours du 9 mars, M. Spaak déclarait aux Six Ministres : « **Messieurs, le travail que nous vous soumettons n'est l'œuvre ni des maximalistes, ni des minimalistes de cette Assemblée ; l'Europe que nous vous proposons n'est ni fédérale, ni confédérale. Nous avons dans notre travail commun oublié nos tendances et négligé les querelles d'école. Nous avons la faiblesse de croire que nous avons préparé la création d'une Communauté qui s'inspire bien certainement de certaines règles que l'expérience des autres a rendu valables, mais qui contient aussi**

des idées neuves, originales, spécialement adaptées aux situations particulières avec lesquelles nous avons été confrontés ».

Disons le mot : la Commission constitutionnelle et l'Assemblée ad hoc ont fait ce que l'on appellera peut-être un jour, sur le plan de la science politique, une trouvaille, une « **découverte** » scientifique. Elles ont donné le jour à un type nouveau d'association d'Etats qui ne rentre dans aucune des catégories connues, quoiqu'il emprunte des éléments tantôt à la Confédération d'Etats, tantôt à l'Etat fédéral, tantôt même à l'Etat unitaire. C'est pourquoi le mot **Communauté** devient particulièrement précieux pour désigner l'œuvre accomplie.

Ainsi s'est trouvé écarté le premier des périls qui guettait les bâtisseurs de l'Europe nouvelle et sur lequel tablait sûrement l'un des deux interlocuteurs de Luxembourg.

Celui-ci n'était pas seulement le plus sceptique, le plus négatif des Six Ministres au pouvoir à cette époque. C'était également un esprit très concret, parfaitement averti, par une longue expérience, des difficultés et des obstacles politiques qui encombrant les chantiers de l'Europe en gestation, difficultés et obstacles si graves qu'à de certains moments, l'outil en tombe des mains des ouvriers les plus opiniâtres et les plus optimistes. Sans doute a-t-il dû penser que le même sort attendait les néophytes de l'Assemblée ad hoc et de la Commission constitutionnelle.

Et en effet, si l'on écrit un jour l'histoire des travaux qui se sont déroulés entre le 10 septembre 1952 et le 10 mars 1953 au sein de ces deux instances, le lecteur ne manquera pas d'être frappé du mauvais climat politique auquel elles ont eu à faire face. Une France hésitante devant le problème de la Communauté de Défense et parcourue par les frissons d'un nationalisme malfaisant... Une Allemagne bien intentionnée, mais à la veille d'importantes élections législatives, Allemagne qu'à chaque instant, le mirage de la réunification risque en outre de détourner de la route de l'Ouest... Une Italie favorable certes à une organisation européenne qui l'aide à résoudre ses problèmes de chômage et de main-d'œuvre, mais fort attentive également à saisir toute occasion de compromis dans l'immédiat... Un Benelux peu cohérent, où les Pays-Bas mettent l'accent, de façon presque exclusive, sur l'objectif du marché commun, cependant que la Belgique minimise de son mieux les institutions susceptibles d'y conduire et que le Luxembourg paraît surtout soucieux de ne pas perdre sa personnalité dans l'association des Six... Brochant sur le tout, des partis qui s'opposent à l'intérieur de chaque pays, des tendances qui s'affrontent à l'intérieur de presque tous les partis, M. Schuman qui quitte le Quai d'Orsay et M. Bidault qui y accède porteur de son « **miroir aux énigmes** », un Conseil de l'Europe qui ne discerne pas toujours l'intérêt de l'Europe et où d'aucuns s'emploient à multiplier les réticences ou les embûches... Dans le même temps, c'est-à-dire du début de novembre à la mi-janvier, un long interrègne à Washington, consécutif au changement de Président et d'Administration. On n'accusera pas cette fois les partisans de l'unification européenne d'avoir été les zéloteurs dociles de l'Amérique ! La vérité est qu'ils ont accompli leur tâche ou, tout au moins, l'essentiel de celle-ci, à une époque où il n'y avait pratiquement pas de Gouvernement aux U. S. A. Allons jusqu'au bout de la vérité et buvons le calice jusqu'à la lie : dans l'état de choses actuel, le fait de ne pas connaître les intentions de la grande Puissance amie apparaîtra, à tout esprit objectif, non comme un avantage, mais comme un handicap venant s'ajouter encore à une longue liste d'incertitudes, d'oscillations et de manœuvres dans tous les sens.

Ce tableau n'a cependant pas découragé l'Assemblée ad hoc et sa Commission constitutionnelle. L'une et l'autre ont poursuivi leur œuvre contre vents et marées et l'ont finalement menée à bonne fin, sans se laisser impressionner outre mesure par l'ambiance existante, mais en pensant au contraire que c'est presque toujours dans de semblables circonstances que les grandes entreprises sont nées et que c'est précisément là, c'est-à-dire dans une situation à redresser au bénéfice commun, qu'elles ont puisé leur raison d'être, l'explication profonde de leur NECESSITE.

Au moment où nous sommes, le cours des événements semble d'ailleurs, d'ores et déjà, donner raison à ceux qui ont persisté à aller de l'avant. L'U. R. S. S. amorce une politique nouvelle qui a à sa base plusieurs facteurs, mais qu'elle n'aurait vraisemblablement pas adoptée si, en face d'elle, l'Europe de l'Occident n'avait pas malgré tout commencé à prendre corps. Motif de plus, dès lors, de continuer dans la même voie !

Quant à la Grande-Bretagne, si complaisamment dépeinte naguère comme réticente envers l'Europe des Six, elle se comporte dès à présent **comme si** cette Europe devait finir par être une réalité. Le faux conflit Europe des Six - Europe des Quinze appartient de plus en plus au passé. Il suffit pour s'en convaincre de lire un émouvant discours, qui devrait être entre toutes les mains : celui de Lord Hope le 9 mars, prononcé en son nom comme en celui de l'observateur travailliste, M. Robens, et de l'observateur libéral, Lord Layton. « **Il a été passionnant et réconfortant de suivre pas à pas, depuis cinq mois, la naissance de ce Traité. Il s'agit en l'espèce d'un document brillant, d'une admirable clarté** ». Et plus loin : « **Nous collaborerons le plus étroitement possible avec la nouvelle Communauté** »... « **Je prévois pour l'association (N.D.L.R. : entre la Communauté des Six et la Grande-Bretagne) des possibilités infinies et il serait présomptueux de prétendre lui fixer des limites** ».

Comment soutenir, après un tel langage — expression, répétons-le, des trois grands partis britanniques —, que l'Europe des Six disloque l'Europe tout court et qu'elle se fait contre le vœu de la Grande-Bretagne ? « **La Grande-Bretagne ne tournera jamais le dos à l'Europe, a dit aussi Lord Hope. C'est là notre détermination absolue et irrévocable** ». La vérité est que l'Europe des Six PREPARE une Europe plus large, dont la Grande-Bretagne ne sera peut-être pas en fin de compte parce qu'elle a ses raisons (ses liens avec le Commonwealth) de ne pas en être, mais avec laquelle elle coopérera, comme du reste elle le fait déjà à Luxembourg avec la Communauté charbon-acier.

Pour tout dire, si l'on dresse le bilan des difficultés politiques que l'Assemblée et sa Commission avaient à surmonter et dont on escomptait qu'elles ne viendraient pas à bout, on n'en aperçoit guère qu'une seule qu'elles ne soient pas arrivées à éliminer : c'est la question de la place à assigner à la Sarre au sein de la Communauté. Encore la Commission était-elle parvenue, quant à elle, à établir un texte qui donnait satisfaction aux trois parties (Sarre, France, Allemagne). Mais l'Assemblée ne l'a pas suivie, d'aucuns ayant voulu à tout prix amender ce texte, ce qui aurait alors fait rebondir un débat inopportun. Le projet présente donc une lacune sur ce point. Elle n'est cependant pas de nature à faire obstacle à la réalisation de la Communauté. Au contraire, on peut estimer que si la question n'est pas tranchée auparavant, l'entrée en vigueur de la Communauté sera de nature à en faciliter le règlement ultérieur.

Ai-je ainsi terminé la revue des éléments défavorables qui, dans l'esprit des adversaires de l'Assemblée ad hoc, devaient provoquer son échec ? On m'assure que non. On m'affirme que le plus réfractaire des deux Ministres, celui qui combattait si allègrement sur les marches de l'Hôtel de Ville de Luxembourg la résolution qu'il venait de voter, alignait un autre argument encore, par lequel il s'efforçait de rassurer son partenaire inquiet. Cet argument, c'était le fait que les auteurs du projet allaient être des parlementaires, en d'autres termes des gens occupés, qui n'auraient pas la possibilité de participer assidûment aux travaux, et qui dès lors, s'en lasseraient d'autant plus vite que ceux-ci leur apparaîtraient inextricables.

Eh bien !, ce pronostic aussi a été démenti. Durant les six mois où les travaux se sont poursuivis, l'assiduité a été remarquable... Chacun s'est rendu compte des responsabilités qui étaient les siennes. Puis, la fraternité du travail a joué son rôle et créé un magnifique esprit d'équipe. Si bien que la « **Constitution** » commandée le 10 septembre par les Six Ministres, leur a été ponctuellement livrée, **au complet**, dans le délai qu'ils avaient fixé. Il n'a même pas été nécessaire d'arrêter la pendule le dernier soir sur le coup de minuit, comme cela se pratique dans certains pays lors du vote des budgets, parce que tout était terminé depuis 21 heures 15 exactement...

Je crois que le fait méritait d'être souligné. Il est tout à l'honneur du parlementarisme en général et d'une de ses premières applications sur le plan européen en particulier. D'un autre côté, il gagne à être comparé avec les méthodes des Ministres eux-mêmes, qui sont régulièrement en retard, chacun le sait, sur les horaires qu'ils s'assignent en matière d'organisation européenne... et ailleurs !

S'ils le veulent, les Six Ministres vont avoir bientôt une occasion de montrer leur savoir-faire. On verra s'ils la saisiront.

L'Assemblée ad hoc n'a reçu compétence que pour élaborer un projet de Traité. Il appartient donc maintenant aux Six Ministres de l'examiner, d'y apposer leurs signatures, puis de l'introduire aux fins d'approbation devant leurs Parlements respectifs.

On veut croire tout d'abord qu'au cours de cette procédure, longue et formaliste, ils sauront s'entourer des concours appropriés. Très souvent, les Parlements nationaux se plaignent à juste titre de ne pas être associés d'assez près à la conduite des affaires internationales. A Luxembourg, le 10 septembre, les Six Ministres ont, eux aussi, fait une trouvaille : avec l'entrée en scène de l'Assemblée ad hoc, exclusivement formée de parlementaires, ils ont mis en œuvre un système inédit de collaboration entre les Parlements et les Gouvernements. Certes, aucun des membres de l'Assemblée n'engage, à proprement parler, le Parlement qui l'a désigné, mais il est clair qu'en fait, chacun a maintenu le contact avec son parti, son groupe ou ses électeurs et que c'est de leur point de vue qu'il s'est maintes fois inspiré. Le projet établi par l'Assemblée ad hoc revêt dès lors une **autorité politique** dont il aurait été totalement dépourvu s'il avait été l'œuvre de diplomates ou d'experts. Du reste, ceux-ci n'y auraient probablement pas encore mis le point final. Face à une situation comme celle de l'hiver dernier, ils se seraient arrangés pour attendre des « **instructions** » formelles de leurs Gouvernements et faire traîner les choses en longueur...

Il faut espérer que les Six Ministres auront dès lors assez de constance et de sagesse pour ne pas annuler eux-mêmes, demain, le précédent qu'ils ont établi hier et qui pourrait ouvrir la porte à une sérieuse amélioration du contrôle démocratique de la politique extérieure non seulement dans le cas présent, mais dans d'autres, à l'avenir. Par les commentaires qu'il a engendrés, le projet est d'ailleurs assez mûr pour que l'examen auquel il va donner lieu de la part des Six Ministres se situe désormais au niveau politique, et non plus au niveau technique. En d'autres termes, c'est l'ouverture d'une Conférence diplomatique que les Six Ministres doivent envisager lorsqu'ils se réuniront à Strasbourg le 12 mai pour discuter de la procédure à suivre et c'est auprès de ceux qui ont été les auteurs du projet actuel qu'ils doivent, pour demeurer dans leur propre ligne, demander avis et conseils. L'Assemblée ad hoc, qui ne s'est pas dissoute le 10 mars, s'est d'ailleurs mise à leur disposition à cette fin.

Une autre mesure que l'on serait heureux de leur voir prendre serait celle d'un raccourcissement des délais. La construction de l'Europe souffre des incessantes tergiversations auxquelles elle est en butte. On a pu constater, par contre, les excellentes répercussions psychologiques qu'a eues sur l'opinion le seul et simple fait de voir l'Assemblée ad hoc terminer sa tâche à la date convenue. Si les Ministres entendent, et c'est le cas, ne pas passer pour des saboteurs de l'action européenne, ils l'imiteront et arrêteront leur décision **le plus tôt possible**.

On leur demande de la prendre avec une conscience particulièrement aiguë de leurs responsabilités. C'est une partie capitale qui s'engage autour du problème de l'organisation politique de l'Europe. Son enjeu n'est pas seulement diplomatique, il est moral, il est **humain** ! La plupart des groupements d'Etats ont presque toujours été, jusqu'à présent, le fruit de la contrainte. Le fédérateur a été la force : il faut qu'il soit, demain, l'homme lui-même, c'est-à-dire qu'il soit le résultat des vertus de l'association. Sinon, dans cette mémorable expérience, beaucoup laisseront, avec leur foi dans la démocratie, leur confiance dans l'aptitude de l'homme à faire lui-même son bonheur.

Le problème est posé dans toute son ampleur, comme sans malice, à propos du sort que les Ministres vont faire au projet : « **EN SORTIRONT-ILS ?** ».