

Mémorandum de l'Union Européenne des Fédéralistes (14 juin 1954)

Légende: Le 14 juin 1954, l'Union européenne des fédéralistes (UEF) publie un mémorandum qui appelle à la mise en place d'une Communauté politique européenne (CPE) dans l'hypothèse d'une ratification du traité de Communauté européenne de défense (CED) par les parlements français et italien.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Organisations internationales. Instituts internationaux - Politiques. Union européenne des fédéralistes, AE 16207.

Copyright: 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/memorandum_de_l_union_europeenne_des_federalistes_14_juin_1954-fr-e824f949-6e43-4067-b7d6-776fff2a071f.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Mémorandum de l'Union Européenne des Fédéralistes (14 juin 1954)

L'action en faveur de la Communauté politique européenne, engagée à l'automne 1952, a abouti au moins provisoirement à un échec. Lorsque le 10 Mars 1953, le Statut, rédigé par l'Assemblée "ad hoc", a été déposé par le Président Paul-Henri Spaak entre les mains des Ministres, la politique mondiale était déjà entrée dans la phase de la grande illusion ; celle de la détente.

Le trouble provoqué dans la politique occidentale par la mort de Staline a porté un coup très rude au climat européen qui avait été créé dans les mois précédents, notamment par la ratification et l'entrée en vigueur du Traité de Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. L'influence que les idées européennes avaient gagnée dans les milieux gouvernementaux et parlementaires a d'un coup été affaiblie. Des mains des Ministres, le projet de Statut a glissé dans celles des diplomates et des experts. Aussi, le terrain laborieusement gagné a été rapidement perdu.

On peut dire aujourd'hui qu'il n'y a plus de projet valable de Statut de Communauté européenne, prêt à être soumis aux parlements nationaux. La première bataille pour la Communauté politique a été perdue, mais la guerre pour elle continue.

Dans l'hypothèse où la Communauté Européenne de Défense viendrait à être ratifiée, il est évident que l'élaboration du Statut de la Communauté politique prendra une importance capitale. Il importe donc de rechercher dès maintenant quelles sont les méthodes qui, dans la situation présente, seraient les plus rapides et les plus efficaces pour aboutir à ce but. Pour ce faire, il sera nécessaire de découvrir les fausses positions, de rechercher une procédure correcte, puis de la faire comprendre en indiquant avec clarté le but qu'elle s'assigne. Telle est la question qu'il faut, dès maintenant, se poser et résoudre.

Dans les circonstances actuelles, quatre voies sont ouvertes, et quatre voies seulement :

1°) On pourrait imaginer une convocation de l'Assemblée "ad hoc" qui tenterait de reprendre à son compte les travaux sur le Statut politique au point où les ont laissés les experts. Cependant cette solution qu'on aurait pu envisager, peut-être avec succès, il y a encore quelques mois, ne semble pouvoir être aujourd'hui retenue. En effet, le Président de l'Assemblée "ad hoc" est devenu Ministre des Affaires Etrangères du Royaume de Belgique, et à ce titre il semble bien difficile pour lui de procéder à sa convocation.

Un certain nombre de membres de l'Assemblée "ad hoc" n'exercent plus aujourd'hui de fonctions parlementaires, et ainsi leur autorité dans une nouvelle réunion se trouverait diminuée. Enfin, la légitimité de ladite Assemblée serait certainement mise en cause. On peut se demander en outre si elle ne serait pas amenée purement et simplement à recommencer le travail qu'elle a fait naguère pour aboutir au même résultat: le travail de destruction des experts. Dans de telles conditions, cette méthode ne doit pas être retenue.

2°) Une autre solution consisterait pour les Ministres à reprendre le rapport des experts du Palais d'Orsay et à le confier aux diplomates pour une rédaction finale du Statut. Cette méthode elle aussi semble devoir être repoussée. La démonstration n'a-t-elle pas été faite qu'une réunion des experts des Ministères des Affaires Etrangères ne parviendra jamais à élaborer un statut de caractère supranational ? On peut être assuré que pendant de nombreux mois, peut-être des années une telle conférence bâtira des solutions fausses ou équivoques. Au moment de décider, les Ministres s'en abstiendront ou bien confirmeront les mauvaises propositions de leurs experts.

L'erreur et le danger d'une telle solution gagneraient à être soulignés avec force. Elle risquerait sans cela d'être appliquée car elle a pour elle l'avantage d'avoir déjà été mise en application à travers les réunions du Palazzo Aldobrandini et du Palais d'Orsay, et l'on sait combien il est tentant de recourir aux solutions de facilité.

3°) La troisième méthode pourrait consister à appliquer strictement la déclaration du 4 Mai des Ministres des Affaires Etrangères, engageant les six gouvernements à prendre les dispositions nécessaires dès la

ratification de la C.E.D. pour remplacer l'Assemblée actuelle de la C.E.C.A. et de la C.E.D. par une Assemblée ayant les mêmes pouvoirs et les mêmes fonctions, mais élue au suffrage universel et direct. On n'aura garde d'oublier que cette déclaration n'a pas été faite pour précipiter l'élaboration du Statut politique de l'Europe, mais simplement pour faciliter l'acceptation de la C.E.D. par le parti socialiste français. On peut espérer, et c'est là l'opinion d'un certain nombre d'hommes politiques dans différents pays, qu'une telle élection pourrait marquer le point de départ d'un heureux développement du processus d'unification européenne.

Une telle Assemblée, disent ses partisans, disposerait d'infiniment plus d'autorité qu'une Assemblée non élue. Elle pourrait s'emparer progressivement au profit de la Communauté de fonctions nouvelles. Peu à peu, disent-ils, le pouvoir supranational se constituerait, et ainsi on aboutirait par étapes à ce qu'on n'a pu obtenir d'un seul coup.

Si cette perspective est séduisante, elle demande cependant à être examinée de plus près. Une question préalable se pose: Est-il certain que les gouvernements et les parlements nationaux se risqueront à organiser l'élection d'une Assemblée n'ayant ni pouvoir législatif, ni pouvoir fiscal, qui ne voterait que des résolutions et posséderait simplement le droit plus théorique que réel de renverser le Commissariat et la Haute Autorité ?

Dans cette hypothèse, avec quel programme et en suscitant quel sentiment pourrait-on amener plusieurs dizaines de millions d'électeurs européens jusqu'aux urnes ? On est en droit de craindre, contrairement à l'attente de ses partisans, qu'une telle Assemblée, faute de disposer de pouvoirs réels, ne puisse déclencher dans l'opinion publique aucun courant de sympathie, que le nombre des abstentionnistes soit considérable et qu'ainsi la première élection européenne soit, non pas un éclatant succès, mais au contraire un redoutable échec.

Supposons cependant que les gouvernements veuillent tenir leurs promesses, une question grave se pose alors : La méthode préconisée, afin de faire passer la C.E.D. plus facilement devant le parlement français, n'aura-t-elle pas comme contre-partie de retarder dangereusement, au lieu de l'accélérer, l'examen du Statut de Communauté politique ? A cette question, on doit répondre, hélas, par l'affirmative.

En effet, le principe même des élections directes soulèvera pour certains Etats de délicats problèmes. Georges Bidault ne déclarait-il pas en Novembre 1953 devant l'Assemblée Nationale que les élections européennes nécessiteraient une révision de la Constitution il se peut qu'il ait oublié cette phrase, mais soyons assurés que dans ce cas, certains hommes politiques français se chargeront de la lui rappeler. Trouvera-t-on alors au Palais Bourbon la majorité requise pour une réforme de la Constitution ? C'est plus qu'improbable, et le système envisagé serait, dans cette hypothèse et dès le départ, frappé de stérilité.

Cependant, en admettant même que les problèmes constitutionnels ne soient pas soulevés, combien de temps faudrait-il pour qu'un mode de scrutin soit mis au point dans chaque pays, la campagne électorale ouverte, puis conclue ? Or, pendant ce temps, l'Assemblée de la C.E.D. prévue par le Traité et qui aurait pu sans délai mettre à exécution les dispositions de l'article 38 aurait été paralysée par l'initiative même que les Ministres auraient prise.

En effet, destinée à être remplacée par une Assemblée élue, il est évident qu'elle n'entreprendrait rien et surtout pas la rédaction du Statut politique européen, dont la responsabilité dans cette perspective excèderait manifestement ses forces. Ainsi, un temps précieux aurait été perdu, précisément au moment où l'euphorie européenne, créée par la ratification de la C.E.D., aurait permis initiative et audace.

Mais, si nous voulons un instant supposer qu'après beaucoup de temps perdu, peut-être des années, cette Assemblée élue se réunisse et entreprenne enfin son travail: que ferait-elle alors ? Elle donnerait sans doute purement et simplement application à l'article 38, c'est-à-dire qu'elle ferait des études transmises ensuite, ainsi qu'il est formellement prévu, à une Conférence intergouvernementale. Il ne faut, pensons-nous, se faire aucune illusion, la Conférence intergouvernementale recommencerait à l'égard du travail réalisé par l'Assemblée élue le même travail de démolition qu'elle a si remarquablement conduit à bien à l'égard du

travail de l'Assemblée "ad hoc". Mais alors les conséquences en seraient infiniment plus graves. Ce serait consommer la défaite de la première Assemblée européenne par les experts des Etats nationaux.

L'idée des élections européennes risquerait d'en être sérieusement atteinte. L'Assemblée élue perdrait son prestige, un temps précieux aurait été gaspillé.

La dernière question qu'on est en droit de se poser en ce qui concerne l'Assemblée élue est de savoir si, faute des pouvoirs réels que ne lui concèderaient pas les traités, mais forte du prestige qu'elle tiendrait du mode même de son élection, elle ne cherchera pas, plus ou moins consciemment, pour étendre ses pouvoirs, à s'opposer aux deux exécutifs des Communautés existantes C.E.D. et C.E.C.A., réussissant peut-être à les affaiblir dangereusement et à instaurer un régime d'instabilité dont la nocivité en certains Etats européens a été démontrée avec éclat. Faute d'un exécutif européen réel, faute de lois à élaborer, de budget à lui fixer, de contrôle à lui imposer, cette Assemblée tournerait à vide, à moins d'être une Assemblée révolutionnaire, telle que la Convention française qui a détruit l'Exécutif existant (le Roi) et l'a remplacé par son Exécutif à elle (le Comité de Salut Public). Mais cette hypothèse est évidemment dépourvue de tout contenu. Dans le cadre des institutions où elle serait enserrée, l'Assemblée élue n'aurait même pas la ressource d'entrer en conflit avec les détenteurs de la véritable souveraineté, puisque celle-ci résiderait toujours dans les États nationaux, représentés par le Conseil des Ministres. Cette souveraineté resterait dans les mains des Etats, à moins que ceux-ci, librement ne consentent à en déléguer une partie.

La question essentielle ne paraît donc pas être pour le moment celle des élections européennes, mais bien la procédure par laquelle on pourra obtenir, dans les délais les plus courts et avec les moyens les plus efficaces, un abandon partiel de souveraineté de la part des Etats nationaux.

4°) La méthode que nous préconisons consisterait à prendre comme point de départ de toute la procédure l'article 38 afin de donner à l'Assemblée de la C.E.D. un mandat de caractère constitutionnel, plus précis que ne le prévoit l'article 38 lui-même. Que l'Assemblée soit élue par les parlements ou directement par les peuples, ceci nous semble relativement secondaire, seul le mandat qu'elle recevra est vraiment important. Examinons cette méthode avec quelques détails.

En se référant, d'une part au texte du mandat confié par les six Ministres le 10 Septembre 1952 à l'Assemblée "ad hoc", et d'autre part à l'article 38 du Traité de la C.E.D., on s'aperçoit que, sans forcer les textes, il est possible de donner de cet article une interprétation favorable à notre projet. Cette interprétation qui devrait faire l'objet d'une déclaration conjointe des Ministres serait particulièrement bien accueillie si elle intervenait en pleine euphorie européenne, c'est-à-dire immédiatement après la ratification de la C.E.D. par le dernier des six parlements.

Les six Ministres devraient transmettre à l'Assemblée de la C.E.D., dès sa première session, tout le dossier de l'Assemblée "ad hoc" de la Conférence intergouvernementale de Rome et du Palais d'Orsay, ainsi que la déclaration faite par eux le 4 Mai. Ils devraient inviter l'Assemblée à rédiger dans un délai de six mois le projet définitif de Statut de la Communauté politique européenne. Ils s'engageraient en même temps à participer aux travaux de l'Assemblée, soit personnellement, soit en s'y faisant représenter par un plénipotentiaire. Le projet de Statut devrait être signé par les six Ministres ou par les plénipotentiaires, voté par l'Assemblée puis transmis directement aux parlements nationaux pour ratification, avec requête de la procédure d'urgence.

Si les six Ministres adoptaient une telle solution sous la forme d'une déclaration solennelle, on aurait obtenu les deux grands avantages suivants : d'une part, le mandat de l'Assemblée correspondrait exactement à celui qui fut donné naguère à l'Assemblée "ad hoc", et ne concernerait pas seulement la révision du Statut de la C.E.D., mais l'élaboration du Statut politique lui-même. D'autre part, on aurait évité la Conférence intergouvernementale, tout en maintenant une participation des Ministres ou de leurs représentants à l'élaboration du Statut et enfin en donnant au projet le sceau final de leur signature.

Si nous voulons nous placer dans la perspective où la C.E.D. est ratifiée et dans le climat politique qui accompagnera cette ratification, il semble bien que notre proposition soit facilement réalisable. Son succès

dépendrait essentiellement de l'accord préalable que les Ministres auront conclu sur les termes mêmes de leur déclaration. Celle-ci devrait être rendue publique dans les semaines qui suivront immédiatement le dernier débat de ratification.

L'U.E.F. qui, dans le passé, a été amenée à faire aux Ministres certaines propositions, qui ont pu dans une certaine mesure constituer l'un des éléments de leurs décisions, espère que la présente suggestion fera de leur part l'objet d'un examen bienveillant.