

Compte rendu de la réunion de la Commission politique européenne (25 janvier 1962)

Légende: Le 25 janvier 1962, après la réunion de la Commission politique européenne, un compte-rendu sur les négociations du Plan Fouchet (Plan Fouchet II), détaille la position des différents pays européens quant à la mise en place d'un traité d'Union politique européenne.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Coopération politique européenne. Questions fondamentales. 2e conférence des chefs de gouvernement, AE 13080.

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/compte_rendu_de_la_reunion_de_la_commission_politique_europeenne_25_janvier_1962-fr-e6ce1f93-415f-4e27-9240-b21b6433c656.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Compte rendu de la réunion du 25 janvier 1962 de la Commission politique européenne

Débat général sur le statut politique

M Fouchet, en ouvrant la séance, remercie la délégation luxembourgeoise du document qu'elle a préparé pour servir de base à la discussion générale.

M. Holvoet expose que la construction politique doit être parallèle à celle des Communautés et former une sorte de complément par rapport à celles-ci. Il est essentiel d'arriver à l'introduction de la règle de majorité en assouplissant progressivement la rigueur de l'unanimité. Grâce à ce processus, il s'agirait de rattraper le rythme de la Communauté économique qui vient de dépasser la première étape, de façon qu'à la fin de la période de transition, la Communauté politique et la Communauté économique se trouveraient à l'unisson. En ce qui concerne le champ d'action d'Union, le Gouvernement belge définit celui-ci dans les termes d'une compétence résiduaire par rapport aux compétences des Communautés européennes, compte tenu des clauses dans les traités C.E.C.A., C.E.E. et Euratom qui permettent d'étendre les pouvoirs des Communautés. Dans le même esprit, il faut limiter le droit de décision au champ de la compétence de l'Union. En ce qui concerne la structure, la délégation belge propose de créer un conseil composé suivant la formule retenue par les traités de Rome; il faut éviter un "conseil suprême" à deux ou presque même à trois niveaux distincts. L'Assemblée parlementaire doit être élue au suffrage direct. M. Holvoet est partisan de l'institution d'un secrétaire général et d'un exécutif indépendant. La structure institutionnelle doit comporter une Cour de justice avec juridiction obligatoire. Quant à l'Assemblée, elle sera à la fois un trait d'union entre l'Union et les Communautés et une gardienne des compétences respectives.

M. Jansen introduit et commente le projet de texte élaboré par la délégation allemande. Le Gouvernement allemand reconnaît qu'il n'est pas possible de dégager l'unification politique, par une sorte de processus automatique, en partant de l'économie: c'était là une illusion de certains parmi ceux qui ont créé les Communautés européennes. En effet, la matière politique est intrinsèquement différente de la matière économique et elle est soumise à ses lois propres. C'est le mérite du Général de Gaulle d'avoir mis en lumière cette vérité fondamentale. Les deux domaines - politique et économique - ne doivent donc pas se confondre, mais leur développement doit aller "de pair". Faut-il, et voilà une seconde question, s'occuper de la défense? Celle-ci doit être comprise dans les efforts de l'union, mais sans antagonisme contre l'Alliance atlantique, bien au contraire, avec la visée de renforcer celle-ci. L'opinion politique attend un développement des droits du Parlement. Le traité devant être approuvé par les parlements nationaux dans les six pays, il faut tenir compte de l'opinion parlementaire qui réclame un renforcement de l'institution parlementaire européenne. La délégation allemande est favorable à la création d'un secrétariat général indépendant, étant donné que celui-ci introduirait dans la structure un germe communautaire. Enfin, en ce qui concerne la formation du conseil, il est nécessaire de joindre les Ministres des Affaires Etrangères aux chefs de Gouvernement.

M. de Vos commence par rendre hommage aux délégations qui ont établi des documents, sous forme de textes ou d'amendements, ou, comme la délégation luxembourgeoise, sous forme d'un répertoire complet des problèmes. M. de Vos expose alors les principes qui guident la délégation néerlandaise:

1. Le Gouvernement néerlandais entend que cette Union groupera plus de six Etats; il négocie dans cette perspective et ne s'engage nullement à signer pour le cas où cette perspective ne se réaliserait pas.
2. L'Alliance atlantique reste la base de la politique étrangère des Pays-Bas et le Gouvernement néerlandais n'admettra pas qu'elle soit affaiblie d'une manière quelconque.
3. Le Gouvernement néerlandais tient à ce que les droits de l'homme et les principes de la charte des Nations Unies soient mentionnés dans le traité.
4. Le Gouvernement néerlandais désire qu'à l'instar du traité de l'U.E.O., le statut politique mentionne les notions de l'"unité" et de l'"intégration" progressive de l'Europe.

La délégation néerlandaise tend à la création d'une Union qui soit investie de pouvoirs réels. Elle désire voir aménager la structure institutionnelle de telle manière que celle-ci comporte des garanties d'objectivité. Elle désire qu'on précise ce qui est du domaine de la simple consultation et ce qui est du domaine des décisions obligatoires, ce dernier domaine devant être circonscrit avec précision. Enfin, la délégation néerlandaise estime qu'il faut établir dans le système un contrôle parlementaire.

M. Pescatore présente les commentaires suivants sur diverses questions relevées dans le document luxembourgeois.

En ce qui concerne tout d'abord la nature du statut politique, le Gouvernement luxembourgeois tend vers une structure communautaire, caractérisée par la reconnaissance d'intérêts communs, et non par le concept d'un simple équilibre entre les intérêts nationaux. Toutefois, cette reconnaissance resterait platonique si la sauvegarde des intérêts communs n'était pas confiée à des institutions communes, investies d'une certaine mesure d'autonomie. Enfin, ces institutions resteraient impuissantes si elles n'étaient pas investies de pouvoirs réels. Voilà donc les trois exigences fondamentales posées par le Gouvernement luxembourgeois: reconnaissance d'une communauté d'intérêts, création d'institutions autonomes et attribution de pouvoirs réels à ces institutions.

La délégation luxembourgeoise approuve l'idée des obligations générales de solidarité, de concours mutuel et de coopération loyale.

Quant à la définition de l'objectif de l'Union, le Gouvernement luxembourgeois a toujours été partisan d'une formule générale, les différents domaines particuliers (relations extérieures, défense, culture, etc.) ne devant représenter que des exemples. La délégation luxembourgeoise approuve l'idée exprimée d'une façon particulièrement claire dans les amendements présentés par la délégation belge, tendant à délimiter la compétence de l'Union par rapport à celle des Communautés européennes.

En ce qui concerne la composition du conseil, tout en se préoccupant de ne pas diminuer le rôle des Ministres des Affaires Etrangères, la délégation luxembourgeoise se rend compte de l'importance de réunir les chefs des Gouvernements. En effet, si l'on veut dépasser les structures d'une simple coopération internationale (celle-là reste une question de relations extérieures) il faut réunir les personnalités gouvernementales qui dirigent, chacun dans son pays, l'ensemble de la politique nationale.

M. Pescatore expose ensuite la question des organes exécutifs, en commençant par le secrétariat. Le Gouvernement luxembourgeois estime excessive et d'ailleurs institutionnellement fautive l'idée d'un secrétaire général recevant son investiture par l'Assemblée parlementaire. Si l'on veut avoir un secrétaire général, celui-ci doit être désigné par la collectivité des Gouvernements. Mais quel sera le caractère de ce secrétaire? Sera-ce un secrétaire général fort, de caractère politique, ayant l'autorité nécessaire pour prendre des initiatives? Ou sera-ce plutôt un secrétaire général de type diplomatique et administratif, chargé de servir le conseil et la commission, exerçant une influence de fait plutôt qu'un pouvoir institutionnellement défini? M. Pescatore rappelle la formule proposée antérieurement par la délégation luxembourgeoise. Dans le domaine qui formera l'objet de l'Union - la matière politique, c.-à-d. l'ensemble des questions fondamentales pour la vie des nations européennes — l'aménagement le plus approprié semble être la combinaison de deux facteurs: d'une part le "brain-trust" européen sous forme de la commission exécutive, investie des attributions spécifiquement politiques et, d'autre part, le secrétaire général travaillant en liaison intime avec ce collègue et assurant la permanence et les services nécessaires. La délégation luxembourgeoise donnerait donc sa préférence à une formule qui mentionnerait de pair, dans le catalogue des institutions, la commission exécutive et le secrétariat général.

M. Pescatore expose ensuite l'opinion de sa délégation sur la question de la commission exécutive. Le Gouvernement luxembourgeois est convaincu de la nécessité d'un tel organisme, formé de hauts fonctionnaires diplomatiques des pays participants, avec la mission de préparer les délibérations du conseil et d'assurer l'exécution des décisions: le fonctionnement régulier de cet organe aura l'avantage d'établir un lien de coopération entre les administrations des Affaires étrangères des six pays. Pour cette raison, la délégation luxembourgeoise attache de l'importance à ce que cette commission se compose de fonctionnaires

dirigeants des Ministères mêmes. M. Pescatore estime également qu'il est bon de mentionner cette commission dans le catalogue des institutions et organes de l'Union si l'on veut lui laisser une chance d'évoluer vers une plus grande autonomie, par le fait que ses membres, au lieu d'être purement des délégués nationaux désignés unilatéralement par les Gouvernements, recevraient une investiture collective par l'ensemble des membres du conseil.

En ce qui concerne l'Assemblée parlementaire, les désirs exprimés par celle-ci traduisent une préoccupation valable, en ce sens que l'Assemblée veut créer en face d'elle un interlocuteur, pour avoir par son intermédiaire une prise sur le conseil. Il faut se demander s'il est possible de venir à la rencontre de ce désir. Le Gouvernement luxembourgeois estime que ceci est possible, par le fait d'intensifier les liens entre le conseil et l'Assemblée parlementaire:

a) par la présence régulière d'un représentant du conseil (soit son président, soit un Ministre délégué) à tous les débats de l'Assemblée portant sur les objectifs de l'union.

b) par des contacts établis entre, d'une part, le conseil et la commission exécutive et, d'autre part, les commissions parlementaires.

La délégation luxembourgeoise est favorable à l'introduction de la Cour de Justice des Communautés dans le système institutionnel. Cette Cour devrait être compétente non seulement pour régler le contentieux pouvant résulter du fonctionnement même de l'Union, mais encore pour trancher, sur requête unilatérale, tous les litiges pouvant surgir entre les Etats membres, même dans des domaines qui ne sont pas connexes aux objets de l'Union. En effet, à mesure que la Cour internationale de Justice est entraînée dans le tourbillon politique des Nations Unies, le besoin se fait sentir pour les Etats de la communauté européenne de créer entre eux des modes de règlement plus efficaces et plus discrets.

En ce qui concerne les pouvoirs attribués à l'Union et à ses organes, M. Pescatore fait les remarques suivantes.

En proposant d'introduire parmi les objectifs l'unification et l'harmonisation des législations, la délégation luxembourgeoise avait indiqué également les moyens de réalisation (étude préliminaire des matières à unifier, usage des directives). Ceci aurait permis de dépasser la faiblesse inhérente aux efforts faits jusqu'ici dans d'autres cadres.

La délégation luxembourgeoise estime également que l'Union devrait recevoir un certain pouvoir de représentation et la possibilité de conclure des traités avec des Etats tiers et d'autres organisations internationales. L'exercice du pouvoir de directive en matière de législation et le contrôle des traités pourrait former l'objet de pouvoirs réels, donnés à l'Assemblée parlementaire qui devrait en ces matières être investie non seulement d'une compétence consultative, mais d'un véritable pouvoir d'approbation.

Parlant des moyens de dépasser le principe de l'unanimité au conseil, M. Pescatore énonce toute une série de moyens: le procédé des "décisions partielles" (un pays qui s'abstient ne met pas obstacle à ce qu'une décision soit acquise entre les autres); le procédé consistant, en cas d'impasse, à prendre une ou deux nouvelles délibérations avec application, en fin de compte, d'une majorité de la totalité des Etats membres moins un; introduction de la procédure du vote majoritaire "par catégories" en commençant par les décisions de procédure; arbitrage politique de l'Assemblée; possibilité de prendre des recommandations par une procédure majoritaire là où il n'apparaît pas possible de prendre des décisions unanimes; introduire une procédure de majorité comportant les voix de tous les pays moins un, mais sous cette réserve qu'une décision ne saurait être prise contre le vote négatif d'un pays dont les intérêts sont plus directement impliqués que ceux des autres.

M. Pescatore termine par certaines observations sur la relation entre l'Union et les Communautés européennes. Le Gouvernement luxembourgeois voit les choses en deux étapes successives. Tant que l'Union n'aura pas encore dépassé les concepts de la coopération intergouvernementale, il faut établir une séparation nette entre les institutions et les compétences de l'Union et celles des Communautés; en effet,

toute confusion à cette époque ne peut être que préjudiciable pour les Communautés et mettre en danger l'autonomie de celles-ci. La situation changera lorsque, dans une étape ultérieure, l'Union politique aura atteint les mêmes caractéristiques structurelles que les Communautés. A cette époque, il n'y aura plus de danger à regrouper l'ensemble des institutions européennes et même à affirmer la primauté de la politique par rapport aux autres domaines d'action.

M. Cattani expose que la construction politique doit avoir des étapes: des engagements préliminaires et des obligations plus lointaines et plus définitives. Dans ce développement, il faut considérer les expériences institutionnelles, déjà réelles, des Communautés européennes. Mais il ne faut pas croire que l'unification politique résulte automatiquement de l'intégration économique: c'est le mérite du Général de Gaulle d'avoir posé le problème politique comme tel. Il faut entrer dans cette voie, mais sans mettre en cause ce qui est déjà atteint dans les Communautés. On doit essayer une construction nouvelle en s'inspirant de cette expérience, mais en tenant compte en même temps des lois propres de la construction politique.

Passant en revue les diverses institutions, M. Cattani expose que dans les vues de la délégation italienne les fonctions de l'Assemblée, consultative au départ, doivent évoluer vers un pouvoir délibératif au moment où l'Assemblée sera élue. Il faut intensifier les rapports entre le Conseil et l'Assemblée et, à défaut d'une responsabilité politique proprement dite, établir les mécanismes de contact. M. Cattani appuie l'idée de M. Pescatore à l'effet d'assurer une présence du Conseil à chaque session de l'Assemblée. Quant au problème de la responsabilité politique proprement dite, il doit être réservé à une période ultérieure. Le Conseil doit fonctionner, comme Conseil des chefs de l'exécutif, à un niveau très élevé; il faut dépasser le stade du Conseil où chacun envoie qui il veut (comme c'est le cas dans les Communautés, formule reprise par la délégation belge). M. Cattani souligne que l'Union n'a pas un caractère inter-étatique au sens traditionnel: en soi, ce n'est donc pas l'affaire des Ministres des Affaires Etrangères. Par le secrétariat général, la délégation italienne espère introduire un élément communautaire dans la construction. Quant à la commission exécutive, M. Cattani a des réticences pour l'inscrire dans le catalogue des institutions. Il estime important que les membres de cette commission soient des fonctionnaires ayant des responsabilités importantes auprès de leurs Gouvernements. M. Cattani est réticent pour l'introduction immédiate de la Cour de Justice dans la structure institutionnelle. Enfin, parlant des relations entre l'Union et les Communautés, M. Cattani se prononce pour une séparation nette au départ, la confusion entre les différents organismes européens, étant réservée pour plus tard.

Enfin, M. Fouchet prend la parole au nom de la délégation française. A son opinion, les points de vue sont plus proches qu'on ne penserait: toutes les délégations sont d'accord sur le but, l'unité de l'Europe, mais on n'est pas unanime sur les moyens d'y arriver. M. Fouchet ne pense pas qu'il y ait lieu de s'en alarmer ou d'agiter l'opinion: il a confiance dans les possibilités d'entente pour la prochaine conférence au sommet à Rome. En effet, rien de ce qui a été dit au cours de la réunion ne semble difficile d'accepter par le Gouvernement français, mais celui-ci ne pense pas que tout ceci puisse passer immédiatement dans les faits. Il y a encore des Etats, qui ont des intérêts considérables, parfois difficiles à concilier; on ne peut pas en faire abstraction. Il faut prévoir des étapes et voir au résultat qui sera atteint à chaque étape. Pour le moment, il faut établir une consultation poussée, une collaboration constante. M. Fouchet (qui nie que le mot de "l'Europe des patries" ait été jamais utilisé par le Gouvernement français) dit que "nous organisons l'Europe des Etats". Pour conclure, M. Fouchet envisage un texte, avec alternatives, à soumettre à la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement.

M. Cattani reconnaît l'inspiration positive du Gouvernement français, mais regrette que les Français ne font pas preuve en cette affaire de suffisamment de cartésianisme: ils sont devenus plus pragmatistes que les Anglais et il y a un danger à voir prochainement leur pragmatisme s'allier à celui des Britanniques. Pour cette raison, la délégation italienne attache de l'importance à ce qu'on prévienne d'ores et déjà des étapes et des échéances clairement tracées. M. Jansen, enchaînant sur ces idées, reconnaît la nécessité d'une grande prudence dans le domaine politique, mais il faut, dit-il, rendre visible aussi la perspective de l'objectif plus lointain.

M. Cattani constate une convergence des idées entre les cinq délégations autres que la délégation française, ce qui l'amène à envisager la présentation d'un texte comportant seulement deux alternatives. D'autre part,

après avoir entendu l'exposé de M. Pescatore, il suggère qu'en dehors du texte on prépare un "rapport inspiratif" dans le genre du "rapport Spaak" qui a précédé le Marché commun, exposant un modèle de constitution européenne future, pour que ces idées ne se perdent pas.

En terminant la réunion, M. Fouchet soulève la question du secret des délibérations. M. de Vos, se sentant visé, fait spontanément une déclaration concernant certaines indiscretions parues dans la presse néerlandaise. Il explique celles-ci (c'est du moins ainsi que les autres délégués ont compris la chose) en les présentant comme une sorte de revanche contre les indiscretions commises antérieurement par la délégation française aux dépens de la délégation néerlandaise, à une époque où cette délégation se trouva isolée par rapport aux autres.

Les travaux sont alors renvoyés au "groupe de travail statut" présidé par l'Ambassadeur Holvoet. Ils seront repris par la Commission plénière au moment où le groupe de travail statut aura abouti à une rédaction cohérente.