

"Faire l'Europe sans la France ?" dans Revue générale belge (Septembre 1965)

Légende: En septembre 1965, commentant la décision de la France de ne plus siéger au Conseil des ministres des Communautés européennes, le baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, président de l'Institut royal des relations internationales (IRRI) et ancien président de la délégation belge à la conférence intergouvernementale de Val Duchesse pour la relance européenne, s'interroge sur les possibilités réelles de poursuivre l'Europe communautaire sans la France.

Source: Revue générale belge. Septembre 1965, n° 9. Bruxelles.

Copyright: (c) Revue Générale Belge

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"faire_1_europe_sans_la_france_"_dans_revue_generale_belge_septembre_1965-fr-203d8d46-edf3-40d0-9b5f-275f27591a6f.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

Faire l'Europe sans la France ?

par Jean-Charles Sney

La crise survenue le 1er juillet 1965 dans le fonctionnement du Marché commun et l'absence systématique organisée depuis lors par le Gouvernement français à toutes les réunions importantes de la CEE rendent nécessaire l'examen de cette question. À vrai dire, il est peut-être plus exact de se demander, à la lumière d'un certain nombre de déclarations récentes, si l'Europe est avec la France et s'il n'y a pas incohérence à prétendre édifier un système communautaire avec un partenaire qui s'insurge contre la conception même de la communauté.

S'il fallait constater que la France de la Ve République rejette le système institutionnel des Traités de Rome, en déchirant par le fait même un acte international solennellement ratifié, il n'y aurait pas d'autre alternative pour les Européens que de faire fonctionner la Communauté sans la France ou de laisser éclater la seule intégration européenne qui a pu dépasser le droit de veto.

Il existe une grande confusion dans les esprits au sujet des discussions qui ont abouti à l'éclat du 1er juillet; il y a aussi une équivoque perpétuelle au sujet de la politique « européenne » du général de Gaulle; un incroyable brouillard a été créé par ailleurs au sujet des obligations juridiques imposées par les Traités de Rome aux états signataires. Il faut tenter d'éclairer le débat et d'en analyser attentivement les éléments.

Le Conseil des ministres des 28-30 juin 1965

Le seul point qui ait été traité au Conseil des ministres de la CEE les 28-30 juin fut la négociation du règlement financier de la politique agricole commune. Celle-ci avait reçu une première définition lors de la séance mémorable du Conseil du 14 janvier 1962 et comme elle ne devait pas coûter moins cher que les politiques nationales, un Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) avait été créé. Son objectif était de prendre progressivement en charge la politique de soutien des prix agricoles; il était alimenté par des contributions des États membres calculées à la fois sur la base d'une clé fixe de répartition et en fonction des importations agricoles nettes de chacun des pays membres en provenance des pays étrangers à la CEE.

Il avait été convenu que l'accord de financement de 1962 vaudrait pour une période de trois ans et qu'il devait être revu et complété avant le 30 juin 1965. Ceci était devenu d'autant plus nécessaire que la délégation française avait obtenu en décembre 1964 de ses partenaires une accélération de l'intégration agricole dans le Marché commun et notamment l'adoption de prix européens uniques pour les céréales et leurs dérivés à partir du 1er juillet 1967.

La préparation du nouveau règlement financier pour la politique agricole incombait normalement à la Commission de la CEE. Celle-ci devait tenir compte d'un certain nombre de données de fait. D'abord, le financement de la politique agricole allait mobiliser des montants de plus en plus considérables, les quantités produites et difficilement vendables de céréales et d'autres produits agricoles de base devenant de plus en plus grandes. En second lieu, l'évolution des diverses situations nationales allait vers une grande dispersion, en vertu de laquelle, par exemple, les charges de l'Allemagne dans le financement deviendraient de plus en plus lourdes et les bénéfices transférés aux agriculteurs français de plus en plus grands. Enfin, la logique de la solidarité communautaire postulait un traitement d'ensemble du problème agricole dans le cadre de la Communauté.

C'est en fonction de ces éléments que la Commission présenta un plan de financement global basé avant 1967 sur des contributions des États membres et à partir de 1967 sur des ressources propres de la Communauté constituées à la fois par les droits de douane perçus sur toutes les importations venant de l'extérieur et par les prélèvements sur les importations agricoles. Ces ressources versées directement à la Communauté et ne transitant plus par les budgets nationaux échappaient par le fait même au contrôle des Parlements nationaux. La Commission proposait par conséquent qu'elles fassent l'objet du contrôle du Parlement européen de Strasbourg.

Ce plan de la Commission avait le mérite de la logique; il était conforme à l'esprit du Traité de Marché commun, tout en exigeant pour être appliqué des instruments internationaux complémentaires (en vertu de l'art. 201 du Traité); il rendait possible l'application de la politique agricole commune souhaitée par la France. Mais, il faisait apparaître d'une manière aveuglante la substitution progressive des institutions communautaires aux institutions nationales.

Il est possible de discuter beaucoup de l'opportunité du plan présenté par la Commission et de la sagesse qu'il y avait à souligner aussi franchement la portée de l'engagement communautaire dérivant de l'application des Traités de Rome. Il n'est pas possible par contre de nier le droit absolu que la Commission a de présenter des plans audacieux et de prendre des initiatives hardies dans le sens voulu par les auteurs des Traités. Il est tout aussi légitime d'ailleurs pour les membres du Conseil de les critiquer et de s'inspirer des possibilités existantes.

Quoi qu'il en soit, le plan de financement agricole préparé par la Commission était connu à la fin de mars 1965. Il fut accueilli diversement. En France, il heurtait le sentiment des prérogatives nationales; chez les autres gouvernements il paraissait trop généreux pour les uns et trop coûteux pour les autres; dans les milieux européens et particulièrement dans certains parlements, il suscitait des espoirs chimériques qui par leur seule expression devaient accentuer les réticences de la France.

C'est dans ce climat qu'arriva le Conseil des ministres du 28 juin. A vrai dire, les positions respectives des six délégations ne paraissaient nullement rendre un compromis impossible. La délégation italienne suggérait d'adopter un règlement financier provisoire pour deux ans, inspiré du mécanisme antérieur. La délégation allemande appuyait la même idée. La délégation néerlandaise insistait sur l'acheminement vers des ressources propres de la Communauté et sur un renforcement des compétences du Parlement européen. La délégation française exigeait un règlement financier pour cinq années (1965-1970) basé sur les contributions des États, elle admettait des clés de répartition nouvelles pour tenir, compte des difficultés de certains pays mais entendait accentuer la charge des pays importateurs de produits agricoles étrangers. Les délégations belge et luxembourgeoise avaient une position très souple et se ralliaient volontiers au meilleur compromis.

Il est difficile d'expliquer comment une discussion où les divergences portaient sur le nombre plus ou moins grand d'années d'application (cinq pour la délégation française, deux pour les autres) et sur la charge plus ou moins élevée à imposer aux pays importateurs dans le financement de la politique agricole commune a pu aboutir à l'éclat qui s'est produit. Il est vrai que le problème des ressources propres de la Communauté avec ses conséquences politiques se trouvait présent à tous les esprits du fait du plan présenté par la Commission, mais seule la délégation néerlandaise le défendait fermement. Il n'y avait donc pas de majorité pour l'imposer à une délégation française hostile.

Dès lors, on aurait pu croire que, comme à d'autres occasions, quelques heures de débat complémentaire ou quelques jours de répit permettraient de mettre sur pied un compromis acceptable pour tous. C'était normalement la tâche de la Commission; elle s'y est efforcée dans la suite et a soumis un nouveau plan de financement au Conseil des ministres du 26 juillet; dans ce plan, le problème des ressources propres est laissé de côté.

La date du 30 juin 1965 avait-elle une signification particulière ? M. Couve de Murville a plusieurs fois insisté sur ce point; il rappelait l'engagement pris par le Conseil en janvier 1962 de parachever le règlement du financement de la politique agricole commune pour le reste de la période transitoire avant le 1er juillet 1965; c'était sans nul doute un engagement inconditionnel mais, malheureusement, le contenu de ce règlement n'avait pas été défini en même temps et il fallait être unanime pour le faire en 1965. D'ailleurs, aucun inconvénient pratique n'était attaché à un retard de quelques semaines et des situations semblables s'étaient déjà produites sans dommage appréciable pour le Marché commun.

Il n'y a donc pas ici d'explication satisfaisante d'une rupture que les mesures françaises ont dramatisée dès le 1er juillet : refus de poursuivre la négociation, refus de siéger au Conseil, rappel du représentant permanent de la France, refus de siéger dans les principaux comités, absence de la France dans le

fonctionnement des institutions.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'on ait cherché les mobiles de l'attitude française ailleurs que dans l'agenda du Conseil des 28-30 juin 1965 et que la plupart des commentateurs aient voulu y voir l'expression d'une certaine conception de l'Europe poursuivie par le Général de Gaulle et incompatible avec les Traités de Rome.

L'Europe européenne de la politique gaulliste

Le général de Gaulle a depuis longtemps souligné l'état de dépendance de l'Europe divisée et la nécessité de lui restituer son unité et sa force, de lui permettre ainsi d'assumer elle-même son destin. Par contre, il n'a jamais caché son hostilité à tout système européen supranational ou fédéral et il ne cesse d'affirmer qu'en dehors des États nationaux il n'y a pas de réalités politiques en Europe. Ces deux affirmations simultanées ne peuvent pas être cohérentes. On ne voit pas comment l'Europe des États ou des Patries pourrait constituer son unité si elle ne dépasse pas le stade d'organisation politique qui est celui des États. Au contraire, les expériences des derniers siècles de l'Histoire ont abouti à l'humiliation de l'Europe à cause des luttes nationales qui l'ont déchirée.

Quoi qu'il en soit, le mouvement gaulliste s'est résolument opposé au Plan Schuman et au Traité de Paris de 1951 créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il a contribué à l'échec du Traité de Paris de 1952 créant la Communauté européenne de défense. Il a pour les mêmes raisons critiqué l'adoption des Traités de Rome de 1957. Ceux-ci furent adoptés en France par une majorité parlementaire qui n'a rien de commun avec les forces politiques portées au pouvoir sous la Ve République.

Ces traités ont cependant une valeur internationale qui lie la France et les autres pays signataires, et il n'a jamais encore été affirmé que le gouvernement français actuel conteste leur caractère obligatoire. Cependant, certaines déclarations du chef de l'État français et de ses ministres peuvent être interprétées dans un sens inquiétant.

Étienne Hirsch, ancien président de la Commission de l'Euratom, écrit dans *Le Monde* du 6 juillet 1965: « En 1950, le général de Gaulle a raillé le « méli-mélo » de charbon et d'acier. Revenu au pouvoir, il n'a pas en stratège habile rompu le front avec les Traités. Il a senti que l'opinion publique ne l'aurait pas permis. Au lieu de cela, il s'est attaqué aux fondations, dénonçant sans relâche tout ce qui dépassait les souverainetés nationales, comme si celles-ci étaient de droit divin et, contrairement à l'évolution de l'histoire, immuables. »

Trois jours plus tard, le Monde publiait un article de Jacques de Montalais, rédacteur en chef de *La Nation*, l'organe du mouvement gaulliste UNR, qui posait le problème de la manière suivante:

« Toute la question est de savoir si une nation millénaire peut renoncer à ses vues, à sa vocation, à la mission qu'elle se reconnaît et qu'on lui reconnaît dans le monde, c'est-à-dire à son âme sous prétexte qu'à la majorité ses partenaires n'approuveraient pas ou ne partageraient pas cette vocation. » Or, au moment où l'on pose cette question, huit années se sont déjà écoulées depuis que l'Assemblée nationale française a solennellement ratifié un traité de Marché commun dont l'article 148, alinéa 1er, se lit comme suit: « Sauf dispositions contraires du présent traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. »

La mise en question de la loi majoritaire pour toutes les questions qui relèvent de la Communauté économique européenne aboutirait à vider celle-ci de sa substance et à ramener la coopération entre états européens dans le domaine économique aux mécanismes de l'OECE.

Sans doute, les déclarations de Jacques de Montalais n'engagent pas la politique française, mais il est inquiétant de lire le texte de l'interview donnée à l'ORTF le 27 juillet dernier par M. le Premier ministre Pompidou: « Ce qui est certain, au surplus, c'est que nous n'accepterons pas que l'économie française soit dirigée du dehors sans que le gouvernement puisse exercer les responsabilités qu'il assume vis-à-vis du

peuple français. Le bon sens nous avertit et l'expérience nous prouve que nous ne pouvons pas laisser à une commission qui n'a pas de vocation politique le soin de décider du niveau de vie des Français en même temps que du destin de notre agriculture et de notre industrie. Nous ne voulons pas empêcher l'Europe de se faire, je crois même que nous sommes le pays qui pousse le plus à sa réalisation, mais elle ne se fera que par la coopération résolue des pays qui la composent. Voilà notre position et nous nous y tiendrons ! »

Une équivoque

Les Traités de Rome ne prévoient pas que la Commission décide des options fondamentales de la politique économique; c'est la tâche du Conseil des ministres où le gouvernement français a son rôle à jouer au même titre que les gouvernements des autres pays de la Communauté mais on doit se demander pourquoi la Commission fait l'objet de cette critique directe. Serait-ce parce que le gouvernement français ne veut envisager qu'une Europe des États qui « coopèrent résolument », à l'exclusion d'une Communauté qui doit substituer aux économies distinctes de six pays une seule économie européenne ? Si les Traités de Rome ne donnent pas de pouvoirs fondamentaux à la Commission, ils en donnent au Conseil des ministres dont les décisions collégiales sont, sauf exceptions spécifiées, prises à la majorité.

Il importe de souligner cependant que dans les matières les plus délicates, la majorité au Conseil des ministres est une majorité spéciale et pondérée. Pour cette catégorie de décisions, l'article 148 alinéa 2 donne à la France, à l'Allemagne et à l'Italie chacune quatre voix, à la Belgique deux voix, aux Pays Bas deux voix et au Luxembourg une voix. Les délibérations ne sont acquises que si elles ont recueilli une majorité d'au moins douze voix lorsqu'elles doivent être prises sur proposition de la Commission, ou au moins douze voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres dans les autres cas. Il résulte de cette combinaison qu'aucun des trois plus grands pays ne peut être mis en minorité que si au moins les deux autres plus grands pays, la Belgique et les Pays Bas se sont ralliés à la thèse opposée. Par contre il est possible qu'une majorité constituée uniquement par les trois plus grands pays adoptant une proposition de la Commission impose sa volonté aux trois pays du Benelux qui, par hypothèse, y seraient hostiles.

Cette organisation du pouvoir montre combien une délégation comme la délégation française est à même d'influencer la politique de la Communauté et d'assumer une immense responsabilité, non seulement pour défendre les intérêts de la France mais pour promouvoir les intérêts de l'Europe.

Il n'est donc possible en aucun cas que la Commission impose quoi que ce soit à la France contre le gré de son gouvernement mais il faut reconnaître que tout le système envisage beaucoup plus qu'une « coopération résolue ». Les réticences et les équivoques qui sont répandues au sujet des règles de fonctionnement des Traités de Rome doivent amener les observateurs à se demander si le gouvernement français les accepte vraiment ou s'il entend s'en tenir exclusivement aux méthodes de pure coopération qui sont celles de l'OECE depuis 1948.

Éléments juridiques de la situation

Cette seconde hypothèse paraît renforcée par les libertés que la délégation française a prises vis-à-vis des obligations du Traité de Marché commun. Celui-ci prévoit expressément par ses articles 170 et 175 qu'un État membre qui estime qu'un autre État membre ou l'une des institutions de la communauté a manqué à une obligation du traité, il peut en saisir la Cour de justice. Si la France estimait qu'un engagement assumé à son égard n'avait pas été tenu (c'est la thèse développée par M. Couve de Murville), cette procédure lui était ouverte. Le Traité par contre ne prévoit pas qu'un membre du Conseil refuse d'y siéger; l'article 5 fait un devoir à chaque État membre de faciliter l'accomplissement des missions de la Communauté et par conséquent de prendre part au jeu normal des institutions. Comme le remarquait justement M. Pierre Uri dans *Le Monde* du 14 juillet : « Qu'est-ce qu'une Europe que chaque gouvernement pourrait bloquer en refusant d'y siéger ? Si c'est là l'Europe des États, elle est une contradiction dans les termes ».

Aucun texte du Traité ne permet de penser que l'absence d'un membre du Conseil empêcherait celui-ci de délibérer valablement sauf lorsque le Traité exige l'unanimité et que le membre absent n'a pas désigné de mandataire. Mais l'article 169 et l'article 170 pourraient par voie de recours à la Cour de justice amener

celle-ci à enjoindre à l'État défaillant de remplir son rôle institutionnel.

Il faut souligner encore que la loi de la majorité est la loi générale du Traité de Marché commun; les exceptions sont comme toujours de stricte interprétation; celles qui sont prévues pour la politique agricole et la politique commerciale extérieure n'existent que pendant les deux premières étapes de la période de transition. Dès lors, en cette matière, la loi majoritaire s'applique automatiquement à partir du 1er janvier 1966. Le Traité avait prévu une procédure particulière pour le passage de la première à la deuxième étape, susceptible d'allonger les délais; mais cette faculté n'ayant pas été utilisée, le passage de la deuxième à la troisième étape est strictement automatique. Aucune innovation n'est intervenue en cette matière depuis 1957. Il en résulte que pour les matières les plus importantes de la politique économique chaque État membre sera tenu, dès le 1er janvier 1966, d'accepter les décisions du Conseil des ministres sans pouvoir recourir au veto.

Les paroles prononcées par M. Pompidou le 27 juillet, sont-elles l'indice d'une conception différente ? Faut-il y voir une autre expression de la doctrine exprimée par M. Jacques de Montalais ? En d'autres mots la France rejette-t-elle l'article 148 du Traité de Marché commun et tourne-t-elle délibérément le dos à la politique énoncée par le Président Robert Schuman le 9 mai 1950 ? Rappelons que celui-ci s'exprimait comme suit : « Par la mise en commun des 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. »

La vraie question à poser

Ceci nous ramène à la question initiale: « L'Europe sans la France ? » ou plutôt peut-on faire l'Europe avec la France ?

Il est sans doute assez vain de souligner le caractère formel des obligations imposées aux pays membres par le Traité de Marché commun, l'absence de toute possibilité de retrait et d'en appeler au caractère sacré des instruments de droit international. L'histoire de l'Europe a malheureusement connu plus d'un traité réduit unilatéralement au « chiffon de papier ».

S'il faut conclure, comme plusieurs observateurs le font, que la volonté délibérée du Gouvernement français est de rejeter le système institutionnel des Traités de Rome et la loi de la majorité du Conseil des ministres, l'alternative ouverte aux autres États européens est de se contenter d'une Europe sans la France ou de n'avoir aucune Europe du tout. Il est évident, en effet, qu'une Europe où le veto de chaque État peut bloquer toute décision sera incapable de parler par une seule voix et de se faire entendre pour forger son destin.

Mais l'Europe est-elle possible sans la France ? En termes concrets d'aujourd'hui, cela revient à se demander si un Marché commun à Cinq est concevable. Il s'agirait évidemment d'un Marché commun défiguré mais il ne serait pas paralysé s'il faut tenir compte des données économiques disponibles, de l'ampleur et de la variété des échanges existant entre eux, des investissements colossaux qui y ont été réalisés. Si la France faisait sécession, il faudrait à tout le moins sauvegarder le marché unique entre les Cinq en même temps que les mécanismes institutionnels nécessaires à son fonctionnement.

Il existe un risque politique inhérent à une construction qui consacrerait la prédominance de l'Allemagne, du seul fait des poids économiques en présence; mais ce risque pourrait n'être que temporaire; d'autres pays européens pourraient en effet adhérer à brève échéance au Marché commun subsistant et y rétablir les équilibres indispensables. Ce risque est d'ailleurs moins grave que celui d'une récession économique majeure provoquée par l'effondrement des espoirs placés dans le Marché commun et par le retour de l'espace économique européen aux cloisonnements nationaux avec lesquels les investissements récents seraient incompatibles. Le risque d'une Europe reprise par les démons nationalistes ne peut être sous-estimé; l'histoire économique des années qui ont suivi le Traité de Versailles est étroitement solidaire des catastrophes qui ont suivi.

Peut-être certains voudront-ils trouver une solution en réduisant les institutions du Marché commun à un

mécanisme intergouvernemental pur où toute étape nouvelle resterait subordonnée au consentement de chacun. Ce serait à la fois une cruelle illusion et un désaveu de la politique suivie depuis quinze ans avec tant de succès. Comment pourrait-on nier que le prodigieux relèvement économique et politique de l'Europe depuis 1950 était lié à la politique d'intégration et de solidarité? Cette politique seule a procuré à l'Europe son rayonnement et son potentiel d'avenir; elle lui a permis en une ou deux années de croissance d'absorber les effets de la décolonisation, d'assurer une reconversion foudroyante sans drames sociaux immédiats et d'engendrer un progrès social accéléré. Qui donc voudrait replonger nos pays dans la faiblesse et la dépendance des années antérieures ?

Et si l'on prétendait qu'un marché unique peut se réaliser sous forme de zone de libre-échange et qu'une simple association intergouvernementale suffit pour cela, ne faudrait-il pas constater que le fonctionnement du Traité de Stockholm de 1959 amène aujourd'hui ses membres, après avoir objectivement pratiqué cette méthode, à ressentir la nécessité d'une politique d'harmonisation qui débouchera tôt ou tard sur une union douanière, une union économique et finalement un système institutionnel aussi contraignant que celui qui paraît rebuter le Gouvernement français.

L'Europe n'a d'autre choix que l'unité ou l'asservissement. Toutes les nations qui la composent sont confrontées avec ce choix. Il n'y a plus d'avenir possible dans le monde contemporain pour aucune nation isolée aux dimensions des pays de l'Occident européen. Il est exclu aussi — et l'histoire l'a abondamment prouvé — qu'aucun pays européen réussisse à imposer son pouvoir et ses conceptions aux autres pays européens. L'unité de l'Europe ne peut être que communautaire et respectueuse des nations préexistantes; elle doit être basée sur des lois régulières et sur des décisions démocratiques.

Aucun pays d'Europe n'a plus de mérite ni de prestige que la France pour promouvoir cette politique. Nul ne prendra la responsabilité de la tenir en dehors d'une construction européenne, fatalement incomplète et défigurée par son abstention. Mais si, par malheur, elle décidait elle-même de s'en retirer, d'en fausser les mécanismes ou l'esprit, de renoncer aux conceptions qui ont été les siennes depuis 1950, alors, il faudrait bien que, sans elle, les autres maintiennent et consolident ce qui a été créé en très grande partie grâce à elle.

Nul n'en arrive à une conclusion de cette nature le cœur léger ou sans angoisse. Mais il est impossible pour ceux qui ont connu le désastre de l'Europe après la dernière Guerre mondiale d'accepter la perspective d'un retour aux conditions qui l'ont provoqué. Il leur est impossible de ralentir la marche vers l'unité et d'attendre que chaque pays soit mûr pour accepter de dépasser en certaines matières le système national. La décision de créer la Petite Europe a été basée sur ce raisonnement et l'histoire l'a justifiée. Il est indispensable de s'en inspirer encore maintenant. S'il est impossible de continuer à Six, il faudra poursuivre la route avec ceux qui acceptent le régime communautaire des Traités de Rome et permettre à tous les autres États européens de les rejoindre aussitôt qu'ils seront en état de l'adopter.