



HAL
open science

L'idée d'union politique de l'Europe de 1980 à 1991.

Laetitia Guittard

► **To cite this version:**

Laetitia Guittard. L'idée d'union politique de l'Europe de 1980 à 1991.. Histoire. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Français. NNT : 2013PA010539 . tel-01564993

HAL Id: tel-01564993

<https://theses.hal.science/tel-01564993>

Submitted on 19 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris 1 - Sorbonne

Doctorat de l'Université



**L'IDEE D'UNION POLITIQUE
DE L'EUROPE
DE 1980 A 1991**

Tome I

Thèse réalisée sous la direction de Robert FRANK

Par Laëtitia GUITTARD

Soutenue le 1 mars 2013

Jury :

Laurence BADEL, professeur à l'Université Paris 1

Éric BUSSIÈRE, professeur à l'Université Paris 4-Sorbonne

Michel CATALA, professeur à l'Université de Nantes

Robert FRANK, professeur émérite à l'Université Paris 1

Université Paris 1 – Sorbonne

Doctorat de l'Université

***L'idée d'union politique de l'Europe
de 1980 à 1991***

Tome I

Thèse réalisée sous la direction de Robert FRANK

Par Laëtitia GUITTARD

Soutenue le 1 mars 2013

Jury :

Laurence BADEL, professeur à l'Université Paris 1

Éric BUSSIÈRE, professeur à l'Université Paris 4-Sorbonne

Michel CATALA, professeur à l'Université de Nantes

Robert FRANK, professeur émérite à l'Université Paris 1

*Mes remerciements s'adressent à toutes les personnes
qui m'ont encouragée tout au long de ce long et passionnant parcours européen et qui, je
l'espère, se reconnaîtront dans ces quelques lignes.*

Introduction

L'Union européenne telle que nous la connaissons est le résultat de décennies de travail collectif et acharné en vue de construire entre ses membres, d'abord au nombre de six, aujourd'hui au nombre de vingt-sept, quelque chose d'unique et d'original tant au niveau économique que politique.

Pour tout chercheur passionné, l'histoire de la construction européenne représente un formidable terrain d'investigation. Les approches et les angles d'études sont effectivement multiples. Il n'y a que l'embarra du choix tant en termes de périodes que de thématiques.

Mon étude se propose, pour sa part, de retracer l'histoire de la construction politique européenne dans les années 1980 à deux niveaux : celui des pouvoirs et du rôle des institutions communautaires et celui du développement parallèle de la coopération politique.

La période faisant l'objet de la présente étude s'inscrit dans le prolongement de mes recherches antérieures. Elle fait suite à mes mémoires de maîtrise et de DEA qui ont respectivement portés sur les années 1970 et la première moitié des années 1980. Passé ces considérations techniques, son choix relève de la richesse de la construction institutionnelle et politique dont elle a fait preuve.

Les années 1980 marquent concrètement la volonté de jeter les bases de l'Union politique. On passe à une méthode fonctionnelle plus profonde consistant à aborder de plain-pied ce thème. De même, elles se caractérisent par un autre élément fondamental : la fin de l'érosion et du glissement du pouvoir communautaire vers le pouvoir intergouvernemental commencé au début des années 60. Et, surtout, par deux échéances déterminantes et véritablement symbolique et marquante depuis les traités de Rome : l'Acte unique européen et Maastricht qui posèrent concrètement et successivement des pierres essentielles à l'édification d'une assise politique européenne plus solide. Enfin, de par la richesse de ses réflexions et de ses réalisations, elle apparaît comme une période d'effervescence qui, vue rétrospectivement, contraste fortement avec notre époque et son Europe vacillante dernièrement marquée par la crise grecque.

D'un point de vue plus personnel, le choix de ce sujet repose sur l'intérêt et la curiosité que je porte à la construction européenne dans sa dimension politique. Robert Schuman a dit que « *L'intégration économique que nous sommes en train de réaliser ne se conçoit pas, à la longue, sans un minimum d'intégration politique. C'est un complément*

logique nécessaire ». ¹ Cette phrase illustre, selon moi, l'importance de ne surtout pas négliger la thématique d'intégration politique. Pourtant, elle est un objectif difficile à concrétiser, bien plus que celui d'une Union économique. Car le politique touche à l'identité et la souveraineté des Etats. Il touche aux racines et à l'histoire des peuples qui parfois, au sein même de leur propre nation, revendiquent leur identité régionale (Belgique – 2010). L'échec du Traité Constitutionnel (2004) et son maigre palliatif, le mini traité de Lisbonne (2008), sont d'ailleurs la preuve visible de la difficulté qu'à encore de nos jours l'Europe à progresser sur ce terrain. Un bref panorama de l'unification politique européenne met en évidence l'histoire complexe de ce concept, jonchée tantôt de périodes d'essoufflement tantôt de périodes très actives et fertiles en projets audacieux et en travaux de réflexion. Il est en conséquence assez riche d'enseignements sur la difficulté rencontrée par l'ambition et la volonté européennes dans ce domaine où l'on n'avance qu'avec prudence. Aujourd'hui encore le parachèvement politique se fait attendre. Mais, tout comme Rome, l'Europe politique ne se fera pas en jour. Dans les années 1980, elle a pu compter sur de fervents européens déterminés à se diriger vers une plus grande intégration politique et à instaurer les bases structurelles indispensables à un ensemble politique européen efficace et durable. Et, leur détermination fut payante, puisqu'elle a permis de surmonter les hésitations et les craintes nationales à l'égard d'un processus nouveau et inédit.

D'autre part, il m'apparut important, au fur et à mesure que nous avançons dans cette voie et face aux craintes et divergences que peut susciter encore de nos jours l'intégration européenne, de mieux comprendre les aspirations, les motivations et les actions des hommes qui ont œuvré par le passé en faveur d'une Europe politique à côté de l'Europe économique. « *L'ignorance du passé ne se borne pas à nuire à la connaissance du présent ; elle compromet, dans le présent, l'action même* » soulignait l'historien Marc Bloch. ² Aussi, en apportant ce coup de projecteur sur cette période clé du fait des bonds en avant qui ont été accomplis, mon but premier était de mieux concevoir et cerner le moment présent, d'un point de vue évidemment politique. Un regard sur le passé peut en outre être l'occasion d'une dialectique fructueuse avec le présent et nous éclairer sur l'avenir.

Certains pourraient à première vue critiquer le manque d'originalité de mon sujet. Les historiens et même les juristes et les politologues se sont en effet très largement penchés sur la

¹ Marie-Thérèse Bitsch, *Robert Schuman, apôtre de l'Europe 1953-1963*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, « Cahiers Robert Schuman », 2010, p.262.

² Marc Bloch, *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Cahier des Annales, 3. Librairie Armand Colin, Paris, 2e édition, 1952, 112 pages, p.25. (1e éd. 1949).

question. Pourtant, l'histoire politique européenne est, comme je l'ai précisé, un vaste terrain d'investigation dans lequel j'ai pu constater que ce sujet pouvait être abordé de façon inlassable sous de multiples angles différents.

Pour ma part, je me suis essayée, ici, à une analyse des conditions de développement du système politique européen au cours des années 1980-1991, tant sur le plan de la méthode communautaire que celle intergouvernementale, à travers ses succès mais aussi ses revers qui ont valeur formatrice. A terme, l'objectif a été de saisir pleinement ce qui fait l'originalité de cette construction à ce moment précis, d'en reconnaître la singularité et la portée, et donc ce qui lui confère son caractère d'expérience historique unique toujours en cours de développement.

Plus précisément j'ai tenté de mettre en valeur ce besoin de passer de l'économique au politique et la longue et difficile mais inéluctable marche vers l'Union politique durant la période étudiée, en essayant de me démarquer à la fois ⁽³⁾ :

- des études qui retracent essentiellement l'histoire de la construction européenne de façon globale, autrement dit dans un contexte et un cadre conceptuel beaucoup plus large que la seule intégration politique en raison de l'interaction entre les différents domaines économique, social, politique, relations extérieures, etc.⁴
- des approches « événementielle » de l'histoire de la construction politique européenne, c'est-à-dire celles ne s'intéressant qu'à ses grandes manifestations qui n'en sont que les jalons visibles.⁵ D'où une histoire européenne présentée quelques fois comme une épopée fragmentaire dans laquelle de grands moments se succèdent. Or elle n'est pas qu'une succession d'images d'Epinal. Aussi fallait-il rompre avec cette vision. Derrière les photos de famille accompagnant les grandes décisions historiques qui ont fait l'Europe politique, il y a eu, en coulisses, des ressorts de l'action sur lesquels il est intéressant de s'attarder. Les réflexions politico-institutionnelles, les personnalités qui s'activèrent dans l'ombre, ainsi que

³ La plupart de ces études sont citées dans la bibliographie aux points : Evolution, système politique et théories de l'intégration politique ; Sur une institution en particulier.

⁴ A titre illustratif : Gerbet Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1999, 3ème éd. révisée, 612p ; Bruneteau Bernard, *Histoire de l'unification européenne*, Paris, Armand Colin, 1996. Bitsch Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Complexe, 1996 ; Bino Olivi, *L'Europe difficile. Histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 1998 ; Amon Dominique, Keller Ivan, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF, 1997.

⁵ A titre illustratif : Hamon Dominique, Keller Ivan Serge, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF, 1997 ; Masclat Jean-Claude, *L'Union politique de l'Europe*, Paris, PUF, 3e éd., Orléans, 1986 ; Zorgbibe Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris, PUF, 1993. Toulemon Robert, *La construction européenne*, Paris, Livre de Poche, 1994 ; Moreau-Defrarges Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 1993.

Il faut noter, également, que les ouvrages appartenant au groupe précédent, ceux retraçant de façon globale la construction européenne, peuvent également appartenir à cette catégorie dans la mesure où, survolant une longue période, ils ne peuvent pas s'attarder sur les coulisses du processus de construction politique et institutionnel.

tous les faits préalables à la consolidation du toit politique européen sont pourtant révélateurs d'une chose. Ils montrent que la mise en place d'une Union politique ne fut le résultat que d'un travail de longue haleine.

- des études fonctionnelles, c'est-à-dire celles fondées sur une approche consistant à expliquer les mécanismes institutionnels ou n'étudiant qu'une institution en particulier.⁶ Dans cette vision restrictive, il n'est pas fait mention de la façon dont se sont formés les décisions et certains projets, ni même du contexte historique ou des différentes idées en présence. Ces analyses explicatives décortiquant l'ossature institutionnelle omettent le plus souvent les éléments qui ont contribué à former l'identité politique de l'Europe.

Enfin, il n'y a pas, dans l'ensemble, d'études spécifiquement dédiées à l'intégration politique dans les années 1980-1991. Celles-ci n'ont pas réellement fait l'objet d'une réflexion spécifique. Et, lorsque c'est le cas, ces études ne mettent pas suffisamment en lumière la trame, c'est-à-dire à tout ce qui a forgé le socle et le substrat sur lesquels des événements importants se sont détachés pour marquer l'histoire européenne dans sa dimension politique.

Dans ce contexte, l'originalité de ma démarche repose sur plusieurs éléments :

- en premier lieu, au fait qu'elle analyserait, dans une perspective historique, le processus d'intégration politique et le débat permanent sur les finalités politiques de l'édification européenne, tout en cernant les principaux aspects et enjeux de cette période par une mise en lumière des points clés de la mutation qui s'est opérée tant du point de vue des institutions communautaires que de la coopération diplomatique. Il s'agit donc de mieux comprendre la signification et l'essence de l'Europe politique qui s'édifie durant cette période et de mieux appréhender l'ambivalence qui la caractérise du fait du mélange de deux méthodes d'intégration : celle dite communautaire et celle dite intergouvernementale.

- en second lieu, au fait qu'elle montrerait la face cachée de cette construction. L'histoire de l'unification politique européenne est, avant même les réalisations opérées, une histoire d'atmosphère et de réflexion. Je me suis donc intéressée aux ressorts de l'action et à l'esprit qui a dominé lors des négociations et de l'élaboration des projets, à ce qui s'est préparé et passé derrière les prises de décision. Les réalisations d'aspect spectaculaire et

⁶ A titre illustratif : Clapie Michel, *Institutions européennes*, Champs, Flammarion, 2003 ; Burban Jean-Louis, *Les institutions européennes*, Vuibert / cop. 4^e édition, 2005 ; *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Edition. de l'Université de Bruxelles, 1989, sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck ; *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, Institut d'étude européenne publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck ; De Schoutheete Philippe, Wallace Helen, *Le Conseil européen*, Paris, Notre Europe, 2002 ; Lan Yu-Chun, Zorgbibe Charles (dir. de thèse), *Le bilan du Conseil européen (1975-1997) : Une approche sociologique*, France, S.I, 1998, 2 vol., 532p ; Vigne Natache, *Les institutions européenne*, Ellipses, Paris, 1997.

essentiel que constituait, par exemple, l'adoption d'une déclaration, d'un acte ou d'un traité, doivent être vues à la lumière de ce qui s'est passé en coulisses et qui a, dans l'ombre, poussé à tel ou tel choix de l'intégration politique.

- en troisième lieu, l'étude de l'aventure politique européenne est aussi implicitement celle de personnalités. Comme le disait Jean Monnet, si rien n'est durable sans les institutions, rien n'est possible sans les hommes.⁷ Plutôt que rester passifs, des hommes ont œuvré sans relâche, parfois discrètement mais toujours passionnément, en faveur de l'intégration politique avec plus ou moins de succès et avec toutes les difficultés inhérentes. Dans cette optique, j'ai étudié les démarches, initiatives et actions de ces promoteurs, mais aussi leurs occasions manquées qui, bien qu'elles se soient heurtées au réalisme politique et aient sombré sous l'écueil des intérêts divergents, ont indirectement poussé à agir en alimentant les débats.

- en dernier lieu, à son approche exclusivement politique. Ma réflexion s'est focalisée sur l'Union politique de l'Europe *stricto sensu* ; soit à tout ce qui est relatif à l'organisation du pouvoir (cadre institutionnel, structures informelles d'organisation, doctrines) ; et à son exercice (fonctionnement et actions des institutions – mis à part la Cour de justice – ensemble des pratiques, des manifestations et des faits de coopération dans un contexte international mouvant). La sphère du politique, c'est d'une part ce qui a trait à l'intégration, c'est-à-dire aux structures institutionnelles de la Communauté économique et, d'autre part, l'extension de l'intégration économique à de nouveaux domaines, c'est-à-dire à la coopération politique, autrement dit à l'ensemble des mécanismes et des décisions prises collectivement par les pays membres dans le domaine des relations extérieures. La présente étude consistera donc à étudier ce double mouvement qui caractérise la construction européenne de façon continue, « *les débats sur la construction européenne [étant] constamment traversés par la question du choix stratégique entre coopération ou intégration* ». ⁸

Pour cerner les progrès réalisés vers l'unification politique à ce moment décisif et, partant de là, la forme prise par le système politique européen à son terme, je me suis donc intéressée à la façon dont l'évolution dans cette voie s'est produite et traduite. Un travail fastidieux du fait du foisonnement de la documentation, mais aussi parfois lacunaire du fait de la difficulté d'accès à certains documents.

⁷ « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ». *Mémoires*, Jean Monnet, éd. Fayard, 1976, p.412.

⁸ Marie-Thérèse Bitsch, Eric Bussière, « Coopération et intégration européenne dans le processus de la construction européenne », dans Robert Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, pp. 579-609, p.461.

Mon travail s'est appuyé sur des sources variées et sur la production scientifique des historiens de la construction européenne. La bibliographie portant sur la construction européenne étant exhaustive, je ne m'attacherai pas ici à énumérer la liste des ouvrages se rapportant à mon sujet. Je n'évoquerai donc que ceux qui m'ont paru les plus intéressants et les plus utiles à ma démarche et à la compréhension de mon sujet. A ce titre, je citerai ceux de MM. Bino, Bitsch, Bossuat, Dusan, Gerbet, Masclet, Ménudier, Moreau-Defarges, Robin, de Ruyt, Sidjansky et Zorgbibe. Ces ouvrages se sont avérés être des guides précieux. Certains ont cependant été volontairement omis, faute d'accessibilité ou suite à la barrière linguistique. Mais, il est évident que les ouvrages en langues étrangères constituent une part importante de la bibliographie européenne. S'il ne fait aucun doute que la réflexion sur l'intégration politique européenne passe par la maîtrise de documents variés français et étrangers, le chantier de la recherche francophone sur l'histoire européenne s'avère heureusement très vivant.

Une attention particulière doit, en outre, être accordée aux chronologies de la construction européenne, lesquelles offrent un regard rapide et clair sur les rencontres et les étapes importantes de la vie politique européenne.

En ce qui concerne les sources qui sont nombreuses et variées, elles mettent en lumière la manière et les raisons qui ont poussé les Européens à accepter ou à refuser l'édification européenne dans sa dimension politique. Il y a tout d'abord celles émises directement par la Communauté européenne.

Les Archives Historiques de l'Union européenne constituent une source très riche. Elles contiennent des documents originaux en provenance de l'ensemble des institutions européennes mais aussi les archives de personnalités, mouvements ou organisations internationales ayant joué un rôle majeur dans le processus de construction européenne. Ces fonds d'archives, qui sont conservés à Florence, centre des sources de l'histoire européenne, illustrent également par le truchement des dépôts et collections privés, la position des Etats membres dans les négociations communautaires ou l'action des groupes de pression pro-européens.

Les Rapports généraux sur l'activité des Communautés européennes ainsi que les *Bulletins des Communautés européennes* sont des périodiques précieux pour toutes études portant sur la construction européenne puisqu'ils rendent compte des activités des institutions communautaires et de la coopération politique. Dans le cadre ma recherche, j'ai consulté ceux qui concernent les années 1979 à 1991.

Depuis 1973, les *Bulletins* sont complétés par des sondages : les « *Eurobaromètres* ». Ceux-ci sont particulièrement intéressants dans la mesure où ils montrent l'évolution de l'opinion publique européenne sur l'intérêt porté aux problèmes communautaires. De même des *Suppléments* à ces *Bulletins* sont également disponibles sous forme de fascicule. En reprenant tous les textes officiels (communications au Conseil, programmes, rapports ou propositions), ils constituent des compléments d'étude.

Très utiles sont aussi les *Journaux Officiels des Communautés Européennes (JOCE)* qui contiennent de nombreux articles relatifs aux directives, règlements et décisions de la CEE, ainsi que les *Bulletins quotidiens Europe* et *Europe documents* qui sont de véritables guides à l'Europe en offrant quotidiennement une vue d'ensemble de l'activité de la Communauté européenne.

Entièrement axés sur l'actualité européenne, ces outils de travail se révéleront indispensables comme source d'information européenne primordiale pour tous ceux intéressés par la construction européenne. En rendant compte de tout ce qui a trait à la construction européenne, ils apparaissent comme une sorte d'inventaire chronologique minutieux et complet sur la vie des Communautés.

D'autre part, il conviendra de consulter ce que je qualifie de sources documentaires diverses composées, en premier lieu, de recueils de documents, livres d'orientation incontournable pour l'historien.

En second lieu, viennent les ouvrages rédigés par les personnalités contemporaines à la période qui furent des témoins essentiels de la transformation institutionnelle de l'Europe communautaire à l'époque traitée. En raison de leur nature historique et de leur caractère de témoignage, ils sont des sources de références essentielles tels ceux de MM. Attali, Dumas, Giscard d'Estaing, Marjolin, Schmidt, Mitterrand, Thatcher ou encore Delors.

Viennent, en dernier lieu, les sources Internet en provenance des domaines de la presse, de l'édition, de la télévision, de la radio et d'autres organismes sur l'histoire de la construction européenne. Le site *European Navigator* est sur ce point incontournable.

Il représente une importante banque d'informations riche et variée établie par le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE). Cet instrument de travail réunit une très grande diversité de documents tels que des discours, des interviews télévisées et radios, des photos, des caricatures ou encore des articles de presse, etc. Ces documents qui présentent les textes fondamentaux jalonnant l'histoire de la construction européenne, sont complétés de documents plus rares, parfois difficilement accessibles tels que les documents d'archives de pays étrangers. Ces sources proviennent de quatre secteurs : les maisons d'édition, les

périodiques, les fonds d'archives ainsi que les organisations, institutions publiques et autres organismes.

Enfin, il y a les archives présidentielles françaises conservées aux Archives nationales. On y trouvera des notes adressées au Président, une grande partie des comptes rendus des réunions bruxelloises, des entretiens franco-allemands ainsi que l'ensemble des notes ministérielles expliquant les positions françaises, etc. Les archives de la présidence Mitterrand représentent un fonds important et une source de premier ordre. Elles offrent un regard inédit de la part des différents services de la Présidence et des collaborateurs directs de François Mitterrand et peuvent être complétées par les archives privées et les fonds documentaires couvrant l'ensemble de l'activité du Président de la République de 1981 à 1995 de l'Institut François Mitterrand.

En ce qui concerne la longue période qui précède celle faisant l'objet de la présente étude, elle fut à la fois fondatrice pour l'Europe communautaire et riche en rebondissement.⁹

Dans les années 1950, l'œuvre communautaire se traduisait par une seule organisation : la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) née le 18 avril 1951 avec la signature d'un traité à Paris. Six Etats européens en étaient membres : la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie le Luxembourg et les Pays-Bas.

Si en apparence l'objectif recherché par ce marché commun du charbon et de l'acier était d'ordre économique, le véritable enjeu du projet était en fait d'amorcer concrètement la création des « États unis d'Europe » en fondant, par l'instauration d'une communauté économique, les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde et en jetant les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé.¹⁰ Cette nouvelle organisation constituait effectivement dans l'esprit des Pères fondateurs la première étape d'un processus irréversible d'intégration ayant pour finalité : l'Union politique fédérale. Quant à la méthode préconisée, c'était celle de gradualisme et de fonctionnalisme.

Les institutions de la CECA, d'inspiration nettement fédérale,⁽¹¹⁾ demeurèrent jusqu'en 1957 les seules institutions européennes auxquels les Six consentirent des transferts de souveraineté et accordèrent des pouvoirs de décision. D'autres tentatives d'organisation de cette Europe communautaire tentèrent pourtant de voir le jour avec la Communauté européenne de défense (CED) et son projet de traité de Communauté politique de caractère

⁹ Pour une analyse concise du contexte de la construction politique de l'Europe voir Marie-Thérèse Bitsch, Eric Bussière, « Coopération et intégration européenne dans le processus de la construction européenne », *opus cit.*, pp.466-471.

¹⁰ Préambule du traité instituant la CECA.

¹¹ Le mot supranational apparaît une fois à l'article 9.

supranationale, prévu à l'article 38, pour coiffer et contrôler démocratiquement la future armée européenne. En vain, elles restèrent sans lendemain. Après ces échecs, les champs politique et militaire furent abandonnés et les discussions sur la mise en place d'une l'Europe politique, quelque soit sa nature, fortement compromises. Heureusement, les six Etats membres se ressaisirent très vite et reprirent en main le processus de construction. L'échec de la CED n'avait pas anéanti les espoirs de voir un jour l'ensemble européen unifié politiquement, loin de là.

La période qui s'étend des années 1955 à 1969 fut capitale et en même temps particulièrement difficile pour l'Europe communautaire parce qu'entrelaçant conflits et progrès. Une période de progrès, tout d'abord, puisque dès 1955 les Six explorèrent de nouvelles formes d'intégration. Ils complétèrent et développèrent l'unité européenne sur le terrain économique, terrain qui les amenèrent à s'intéresser à nouveau, quoique indirectement, au champ politico-institutionnel. Deux nouvelles communautés : la CEE et la CEEA naquirent en 1957 avec les traités de Rome établissant des mécanismes institutionnels communs nouveaux, et insufflant un nouvel élan à l'esprit communautaire. Bien qu'évitant toute référence explicite à la supranationalité, ce furent bien des institutions potentiellement fédérales qui caractérisaient le nouveau système communautaire.

Le franchissement de cette nouvelle étape dans la voie de l'approfondissement de l'intégration européenne eut un impact essentiel puisque, à partir de cette date, la Communauté européenne allait progressivement et non sans difficultés évoluer et s'organiser politiquement.

Ainsi, le système institutionnel des trois Communautés se transforma avec la fusion des exécutifs qui paracheva l'unité institutionnelle. Ainsi, le Parlement européen sitôt constitué, se battit-il pour plus de démocratie et de pouvoir. Ainsi, aussi, on tenta de mettre en place une union politique européenne en matière de politique étrangère à côté de la structure communautaire déjà en place.

Mais, alors que les premières formes d'une Europe politique s'esquissaient, apparurent parallèlement au grand jour des tensions idéologiques sur les compétences des institutions communautaires et sur les possibilités d'une coopération politique. Plus généralement, c'est sur la finalité politique même de l'entreprise européenne que les Etats membres s'affrontèrent, chacun tentant de la façonner à sa manière. Ces tensions provoquèrent un net infléchissement de l'élan communautaire et ancrèrent profondément dans l'aventure politique européenne la controverse sur la nature de l'Europe politique à édifier, laquelle n'allait plus, dès lors, cesser

de tourmenter la construction européenne et de peser très lourdement dans les discussions et les choix futurs.

Ces tensions résultèrent de l'opposition de deux méthodes d'abord opposées mais qui, avec le temps, se combineront : avec d'un côté les tenants de la méthode supranationale et, de l'autre, ceux la rejetant de manière inconditionnelle au profit de la méthode intergouvernementale.

Face à l'impossibilité de s'entendre sur l'aspect et les contours à donner à l'Europe politique, le nouvel élan allait ainsi céder sa place à l'essoufflement, avec l'échec des projets d'union politique, d'élection directe et d'extension des pouvoirs de l'Assemblée, et aux conflits, avec la crise de la chaise vide.

Malgré tout, cette période reste celle qui, après l'échec de la CED, eut le mérite de déblayer les premières friches du champ politico-institutionnel et, finalement, de jeter les bâtisses et les règles à partir desquelles tous les projets allaient s'élaborer, toutes les innovations se fonder.

Les années 1970 marquèrent avec l'arrivée de nouvelles personnalités le redémarrage de l'intégration politique. Les difficultés économiques, les tensions internationales ainsi que la question de l'élargissement à de nouveaux pays servirent de révélateur à la défaillance politique et firent apparaître au grand jour le besoin de dépasser le stade actuel. Elles relancèrent ainsi de façon décisive la construction de l'Europe politique. La dynamique durant cette période vint principalement de l'axe franco-allemand qui, bien qu'il ne soit pas à lui seul l'instigateur de l'Europe politique, permit des avancées considérables. Il convint de distinguer deux temps forts :

- la période Brandt-Pompidou de 1969 à 1974 qui se traduisit par le développement d'une coopération politique européenne (CPE) dès 1970 et dont l'inspiration vint de la période précédente ; par la mise en place du concept d'Union européenne dès octobre 1972 – qui sembla pour un temps atténuer les querelles sur la forme de l'Union politique ; et enfin par l'élargissement de la Communauté à trois nouveaux pays : le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne. On passa ainsi de la petite Europe des Six à la grande Europe des Neuf, ensemble plus vaste et hétérogène, qu'il fallait organiser.

- la période Schmidt-Giscard d'Estaing de 1974 à 1979 qui se traduisit par un engagement plus personnel des dirigeants politiques dans les affaires communautaires et internationales avec la création du Conseil européen en décembre 1974 et l'organisation des premières élections au suffrage universel direct du Parlement européen en 1979 qui permit à la Communauté européenne d'acquérir une dimension plus démocratique et citoyenne.

En ce qui concerne plus précisément l'activité européenne dans les relations internationales, l'Europe tenta grâce aux mécanismes de coopération de s'imposer comme une entité politique distincte dans le concert des nations et de parler d'une seule voix dans ses relations vis-à-vis de l'extérieur. Mais corrélativement, elle se heurta aux ambitions américaines d'une superpuissance entourée de ses protégés. Les années 1970 ont posé de manière effective, avec le lancement de la coopération politique européenne, le problème des relations entre Alliance atlantique et coopération européenne dans le domaine de la politique étrangère.

Enfin, les années 1980 à 1991 clôturèrent le premier volet des efforts de relance politique entrepris depuis les traité de Rome et furent l'apothéose de ce long cheminement de par le renouveau qui s'y amorça. L'œuvre communautaire ne végéta pas. Au contraire, la volonté des gouvernements d'aller de l'avant leur permit d'approfondir l'intégration européenne dans le domaine politique et institutionnel. Ces années furent celles où les Etats membres se retrouvèrent unanimement pour faire face ensemble aux grands problèmes de la construction européenne. Il convient de distinguer deux phases dans la consolidation de l'édifice politique européen durant cette période.

Pendant la première phase 1979 - 1986, la construction européenne se caractérisa jusqu'en 1983-84 par l'essoufflement du moteur franco-allemand et l'affirmation d'un nouveau « moteur germano-italien », ainsi qu'une implication plus accrue du Parlement européen dans la réflexion sur l'Union politique sous l'action déterminante de Alterio Spinelli. Puis, de 1984 à 1985/6, le retour de l'action franco-allemande dans le processus d'intégration européenne et surtout de la volonté politique d'une majorité de pays membres de sortir la Communauté européenne de la situation de stagnation dans laquelle elle se trouvait, aboutirent à une nouvelle relance politique caractérisée par l'Acte Unique.

Toutefois, celui-ci ne régla pas la question de la finalité politique qui resta d'actualité. De même, cette relance fut timide. Elle marquait en fait la phase transitoire indispensable à une autre grande relance s'opérant de 1989 à 1992. C'est la deuxième phase : celle du traité de Maastricht qui entérina une période ponctuée, depuis les traités des Rome, par de nombreuses et laborieuses avancées. Si l'Acte unique marquait un tournant dans l'histoire politique de l'Europe, Maastricht clôturait définitivement un volet.

On peut à présent se demander de manière très générale : Quels furent les progrès réalisés dans la voie de l'intégration politique dans les années 1980 ? Comment l'évolution dans cette voie s'est-elle produite et traduite ? Quelle est la forme institutionnelle prise par le

système politique européen à son terme ? Autrement dit, quel fut le cheminement de la réflexion et des actions qui conduisirent à l'Acte unique puis à Maastricht ?

De cette problématique générale découle une série de questions sous-jacentes à la fois conjoncturelles et structurelles portant sur :

- Les acteurs : Quels furent les protagonistes (hommes, institutions, pays) ? Quels furent leur rôle et leur attitude ?
- La méthode d'intégration politique : Au nom de quelle Europe et de quels projets européens se fit l'unification politique ? Celle-ci s'est-elle renforcée à travers la méthode communautaire et donc, d'une certaine manière, l'extension des compétences communautaires ? Ou travers la méthode intergouvernementale ? Ou bien, encore, grâce à un compromis implicite entre ces deux modèles ?
- En matière communautaire : Quels furent les progrès institutionnels envisagés puis mis en œuvre ou non ? Et, leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions et la nature de l'édifice communautaire ?
- En matière de coopération politique : Après l'instauration de mécanismes de coopération en matière de politique étrangère dans les années 1970, quel fut le bilan à l'aube de la décennie et quelles perspectives pouvons-nous dresser de la coopération politique européenne à son terme ? De quelle manière celle-ci s'était-elle progressivement transformée en une politique étrangère et de sécurité commune ?

Pour répondre le plus efficacement possible à ces questions, j'ai choisi d'ordonner ma réflexion selon un plan thématique et chronologique, et organisé en deux grandes parties chacune subdivisée en sections puis en chapitres.

La **première partie** s'attardera sur le sursaut décisif de la première moitié des années 1980, comme une transition nécessaire et décisive vers Maastricht.

Elle comprendra une **première section** sur les hésitations et difficultés rencontrées entre 1979 et 1983/4, c'est-à-dire aux impulsions et aux limites de la relance européenne. Un premier chapitre intitulé *L'idée d'Europe politique entre illusion et désillusion* sera ainsi consacré aux problèmes politico-institutionnels rencontrés par la Communauté coincée entre une volonté de relance et une inertie politique ; et un second chapitre, nommé *La tentative avortée du Parlement européen du projet de traité d'Union européenne*, au « projet Spinelli », c'est-à-dire sa genèse, son contenu, son échec et sa portée.

La **deuxième section** traite de la relance de l'intégration politique européenne à partir de 1984 jusqu'à la révision des traités. Intitulé *Vers une relance politico-institutionnelle de la*

Communauté européenne, le troisième chapitre portera ainsi sur le débat politico-institutionnel depuis la fin du sommet d'Athènes jusqu'à la convocation de la Conférence intergouvernementale ; et un quatrième chapitre, *L'Acte unique européen : une étape capitale dans la voie de l'unification politique*, à la Conférence intergouvernementale et à l'étude de l'Acte unique du point de vue des modifications institutionnelles.

Enfin, la **troisième section** sera entièrement dédiée à la coopération politique européenne instrument de l'expression d'une identité politique de l'Europe sur la scène internationale : où en était-elle après quinze années de pratique informelle ? Dans le chapitre *La CPE : le long chemin vers une reconnaissance officielle* sera étudié l'ensemble des projets et initiatives entrepris dans ce domaine depuis 1979 jusqu'à l'Acte unique (inclus). Le but est de mieux cerner les mécanismes de la CPE, l'aspect technique de cette méthode intergouvernementale, et ainsi de mieux comprendre une évolution en cours. Le chapitre *L'action de la CPE sur la scène internationale* sera quant à lui consacré à l'aspect pratique, c'est-à-dire à son impact et sa portée à travers divers exemples : affaires des euromissiles, du Proche-Orient, de la Pologne, de l'Afghanistan et des îles Malouines.

La **deuxième partie** traitant des progrès accomplis entre l'Acte unique et Maastricht comportera **une section** qui retracera le cadre de la quête d'une nouvelle synergie du triangle institutionnel communautaire. Pour cela, un premier chapitre, intitulé *la Bataille pour l'Union politique*, analysera le déclic qui se produisit en faveur de l'approfondissement de l'intégration politique à l'aube des années 1990. Le chapitre suivant, *La grande négociation et les efforts renouvelés d'unification politique et de redéfinition de l'architecture institutionnelle*, sera ensuite centré sur la négociation au sein de la Conférence intergouvernementale. Enfin, sous l'appellation *Maastricht : un choc politique ?*, le troisième chapitre portera sur le traité de Maastricht en lui-même du point de vue du cadre institutionnel communautaire.

Quant à la **dernière section** dédiée à la coopération politique, elle s'intéressera, dans un premier chapitre, *Après l'Acte unique : peut-on aller plus loin ?*, aux réflexions en gestation concernant les développements possibles de cette activité particulière après l'Acte unique puis, dans un second, à *l'Elaboration d'une nouvelle conception du rôle politique de l'Europe sur la scène internationale à travers la Conférence intergouvernementale*. Enfin, le dernier chapitre, *La politique étrangère et de sécurité commune*, sera une analyse du second pilier telle que définie dans le traité.

Première Partie

Le sursaut décisif de la première moitié des années 1980 :

Un interlude nécessaire et décisif à Maastricht



Section 1

L'Europe des hésitations et des difficultés

Chapitre I

Une Europe politique en panne ?

A la fin des années 1970, malgré quelques progrès substantiels, la Communauté européenne n'était toujours pas devenue une véritable entité politique et le grand projet d'Union européenne décidé au sommet de Paris en 1972 était resté lettre morte. La décennie s'achevait dans l'apathie générale, l'objectif suprême de la consolidation unitaire de l'Europe n'étant plus au cœur des préoccupations. Pis, les mécanismes institutionnels apparaissaient de plus en plus condamnés à la paralysie. « *Stagnation institutionnelle* », « *Europe minimaliste* » ou encore « *pétrification de l'armature institutionnelle* » sont autant de termes susceptibles de décrire le contexte ambiant cette fin de décennie où il apparaissait urgent d'aménager les rapports entre les institutions et d'améliorer la capacité de décision des Communautés.¹ Une réalité d'autant plus nécessaire que l'absence de décision concrète dans le domaine politico-institutionnel se faisait clairement ressentir, pour perdurer jusqu'à une complète réforme institutionnelle.

A l'aube des années 1980, la situation de la Communauté européenne se caractérisait en effet par un désordre des pouvoirs institutionnels résultant de l'absence de décision politique des Etats membres en matière de réforme des structures communautaires. La faiblesse des institutions était notoire. L'appareil institutionnel était alourdi, plus complexe et moins efficace, le sens des institutions quelque peu dénaturé et les méthodes de fonctionnement s'étaient révélées inadéquates alors que des choix essentiels devaient être faits pour permettre à la Communauté de faire face aux élargissements en vue (Grèce, Espagne, Portugal)² susceptibles d'accentuer les dysfonctionnements. Il était donc à craindre qu'une Europe élargie puisse créer de nouveaux problèmes et affaiblir encore plus profondément le fonctionnement des institutions européennes. A dix puis douze, avec des institutions plus lourdes, des intérêts divergents, le fonctionnement de la Communauté risquait de devenir de plus en plus difficile et la prise de décision de plus en plus compliquée.

Tout en réservant un accueil favorable aux nouveaux candidats, la Communauté européenne ne se priva d'ailleurs pas de souligner les obstacles que ces adhésions allaient

¹ Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe*, Dominique Barjot (dir.), Sedes, 2008, p.250.

² La Grèce adhère en 1981. Le Portugal et l'Espagne en 1985.

entraîner dans le fonctionnement institutionnel communautaire créé pour six et menacé de paralysie à douze :

*« L'expérience du passage de six à neuf membres a déjà révélé des difficultés et des insuffisances dans la capacité d'agir et de réagir en commun. La présence de douze membres soumettra les institutions et les procédures de décision à des tensions considérables et exposera la Communauté à des risques de blocage et de dilution, si les conditions pratiques dans lesquelles elle fonctionne ne sont pas améliorées ».*³

L'élargissement devait constituer un argument supplémentaire pour résoudre les problèmes institutionnels, renforcer l'organisation et la cohésion internes et améliorer le pouvoir de décision de la Communauté. Si cette dernière voulait se développer correctement, elle allait avoir besoin d'institutions fortes, d'un support institutionnel plus performant, avant-garde de la locomotive du parachèvement de l'intégration politique et capable d'assumer les risques d'alourdissement des mécanismes institutionnels de l'Europe élargie.

Ainsi, les seules perspectives d'avenir de la Communauté et de progrès vers l'Union européenne dépendraient de la manière dont les membres appréhenderaient ces enjeux et surmonteraient ces difficultés. Ce n'était donc pas, pour reprendre les termes de Roy Jenkins, président de la Commission, *« un avenir facile qui attendait la Communauté »*, bien au contraire la décennie qui s'annonçait allait être particulièrement difficile et mettre à rude épreuve la solidarité européenne.⁴

Une initiative concernant le fonctionnement et l'évolution des institutions communautaires, et dont l'origine remontait à la fin de la décennie 1970, pouvait être l'occasion d'inaugurer cette précieuse relance du débat politique au début des années 1980 : le rapport des trois Sages sur les problèmes généraux de fonctionnement des institutions communautaires. A ce sujet Roy Jenkins avait déclaré avec une certaine impatience qu'il espérait que cette étude débouche sur des idées pratiques pour améliorer le fonctionnement de la Communauté.⁵

En décembre 1978 à Bruxelles, le Conseil européen avait décidé d'instituer un comité des Sages composé de trois personnalités (Barend Biesheuvel, Edmund Dell, Robert Marjolin).⁶ Cette initiative avait été proposée par Valéry Giscard d'Estaing :

« Il est évident que l'élargissement à douze Etats membres posera des problèmes à la Communauté. (...) Il en posera aussi pour le fonctionnement des institutions conçues

³ Elargissement de la Communauté. Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement, communication de la Commission au Conseil transmise le 20 avril 1978, dans *Bull. CE, supplément 1/78*.

⁴ Programme de la Commission pour l'année 1979, discours prononcé le 13 février 1979 devant le Parlement européen, dans *Bull. CE, n°2-1979*, point 1.1.10, p.19.

⁵ *Ibidem*, n°2-1979, point 1.1.10, p.19.

⁶ Sur le Conseil européen, voir dans *Bull. CE, n°12-1978*, point 2.3.1.

pour six pays. J'ai été le premier à le dire et c'est pourquoi j'ai proposé cette réflexion des «Sages». (...). Il faut savoir adapter nos institutions aux réalités objectives ».

A ce moment-là, il excluait cependant toutes modifications de compétences. Il ne fallait pas changer l'équilibre qui existait entre les différentes institutions ou encore faire des propositions exigeant des amendements au traité de Rome. Les Trois devaient se limiter à des suggestions pratiques et des ajustements à apporter au bon fonctionnement des institutions et susceptibles d'être rapidement mis en œuvre :

*« Les tâches de bon fonctionnement des institutions, dans leurs attributions existantes, me paraissent suffisamment importantes et difficiles pour que l'on aille pas se disperser et s'engluer dans l'inutile débat sur les modifications de ces compétences ».*⁷

Après l'échec cuisant du rapport Tindemans sur l'Union européenne en 1976 (⁸), pourtant volontairement modéré, il s'agissait d'aller vers le minimum vital. D'ailleurs, Valéry Giscard d'Estaing, qui torpilla lui-même ce texte, estimait que les temps n'étaient pas mûrs pour faire de grandes choses.⁹ Dans les faits, la fin de son mandat approchait et il espérait sa réélection pour entreprendre un grand projet politique dont il serait l'instigateur.

La mission de ce comité était donc de réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des institutions qui étaient nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des traités, y compris de leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne.

Au terme de ses travaux et après plusieurs mois de conversations avec les autorités politiques de tous les Etats membres ainsi qu'avec les responsables de chacune des institutions communautaires, le comité des Trois remit officiellement au Conseil européen des 29-30 novembre 1979 à Dublin son « *rapport sur les institutions européennes* ». Celui-ci confia alors aux ministres des Affaires étrangères des Neuf le soin de l'étudier en vue de sa prochaine réunion.

La tâche principale du rapport consistant au maintien et à la consolidation de l'acquis communautaire, il suggérait, dans le résumé qui l'accompagnait, « *des moyens concrets*

⁷ Entretien donné par M.Giscard d'Estaing à *Der Spiegel* sur la situation européenne, texte 74, cité dans Bossuat Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France*, Bruxelles, Peter Lang, 2005, pp.452, 453, 454.

⁸ Au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, M.Tindemans, Premier ministre de Belgique, se vit confier la tâche de préparer un rapport permettant de définir le concept d'Union européenne. Son rapport sur l'Union européenne fut présenté le 2 avril 1976 au Conseil européen de Luxembourg. Sans aller jusqu'à proposer un nouveau traité, il proposait une consolidation réaliste et innovante des institutions existantes.

⁹ Interview de Leo Tindemans par Étienne Deschamps, prise de vue : François Fabert.- Bruxelles: CVCE [Prod.], 24.02.2006. CVCE, Sanem. - VIDEO (00:13:33, Couleur, Son original). Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Château de Sanem, L-4992 Sanem (Luxembourg). www.cvce.lu.

d'améliorer le fonctionnement pratique de chacune d'entre elles ». ¹⁰ Les limites de l'exercice tracé, il précisait ensuite que ces « *améliorations concrètes* » à apporter à l'activité des institutions communautaires devaient permettre l'entrée de nouveaux membres « *dans une Communauté plus dynamique, plus efficace et mieux préparée à les recevoir* ». ¹¹

La première partie du rapport reposait sur une analyse du fonctionnement de la Communauté à travers un examen des pratiques existantes. Elle laissait apparaître que le dispositif communautaire devenu plus complexe, moins performant et souffrant de « *lourdeur* » ou d'« *ankylose bureaucratique* » avait subi des dérives de pouvoirs suscitant des équilibres très différents de ceux initialement conçus, de sorte que « *les méthodes actuelles de fonctionnement* » s'étaient révélées « *inadéquates* ». ¹² Le rapport identifiait alors avec précision ces dérives institutionnelles, plusieurs éléments permettant de montrer la régression du pouvoir communautaire. Dans les différents chapitres, il examinait chaque organe séparément tant dans ses problèmes internes qu'externes.

Les éléments du déclin du rôle et des fonctions de la Commission étaient multiples : perte d'influence, d'autorité et d'efficacité. Outre « *un manque de cohérence* » et « *une bureaucratisation* » accrue dans son fonctionnement interne, sa capacité d'initiative et de gestion était amoindrie « *dans la mesure où les Etats étaient moins désireux de tenir compte de ses avis ou de la laisser administrer les affaires dans « l'intérêt de l'Europe* ». ¹³ Au lieu d'affirmer sa responsabilité et son autonomie, elle n'intervenait plus « *avec autant de fermeté et de souplesse qu'autrefois dans le processus de négociation du Conseil* ». ¹⁴ Elle tendait même à consulter au préalable les gouvernements des Etats membres sur ses projets d'initiatives avant de les formuler officiellement :

« Il est raisonnable et parfois essentiel que les services de la Commission consultent des experts, nationaux ou autres...Mais ils ne devraient pas, comme cela se produit si souvent à l'heure actuelle, se laisser aller à négocier avec eux pour trouver une forme supposée acceptable de la mesure envisagée ». ¹⁵

La Commission disposait d'un pouvoir de négociation important qu'elle n'était pas en mesure de maîtriser. Au dynamisme et à l'opiniâtreté, s'étaient ainsi substituées la prudence et la timidité, devenues le trait essentiel de son action. De même, son rôle de proposition, qui

¹⁰ Résumé reproduit dans *Bull.CE*, n°11-1979, point 1.5.2, pp.28-31. Voir aussi Rapport sur les institutions européennes, présenté au Conseil européen par le Comité des Trois, octobre 1979, [s.l.] : *Conseil des Communautés européennes*, 1980, 93p ; et Robert Marjolin, *Le travail d'une vie, Mémoires (1911-1986)*, Paris, Robert Laffont, 1986, pp.359-365.

¹¹ Résumé, *ibidem*, p.28.

¹² Rapport, *opus cit.*, Introduction.

¹³ *Ibidem*, cf. IV : les éléments du déclin de la Commission.

¹⁴ *Ibidem*, cf. IV : les éléments du déclin de la Commission.

¹⁵ *Ibidem*, cf. IV.a : le rôle d'initiative et le travail législatif.

restait primordial, tendait à perdre de sa spécificité et de son impact. Son poids était en effet « *indirectement affaibli* » par le fait que le Conseil amendait lui-même, à l'unanimité, ses propositions selon les lignes définies par un compromis de la présidence. En d'autres termes, la Commission avait été progressivement amoindri dans son pouvoir de proposition suite à la recherche systématique de l'unanimité (et aussi indirectement par le domaine de la coopération). Réduit à être le simple secrétariat du Conseil devant limiter ses propositions à un compromis minimal susceptible de trouver l'unanimité, c'était finalement dans son rôle politique tout entier dans le processus législatif qu'elle se trouvait pénalisée.

De plus, le refus du Conseil de déléguer plus largement à la Commission des tâches importantes d'administration et de gestion compromettrait sa fonction politique du point de vue de ses capacités d'exécution et de gestion : « *le rôle de gestion de la Commission... a été freiné principalement par la difficulté d'obtenir l'accord du Conseil sur certaines délégations dans des domaines nouveaux* ». ¹⁶ L'attitude des Etats avec leurs réflexes nationalistes avait donc amoindri « *le rôle des institutions les plus supranationales et accru l'importance du Conseil par rapport à la Commission au sein des mécanismes communautaires* » renforçant, de fait, l'élément intergouvernemental. ¹⁷

Le Parlement européen, bien qu'investi d'une légitimité par le nouveau mode d'élection, ne disposait toujours pas de réel pouvoir et de moyens suffisants pour étendre son influence « *à cause de problèmes liés aussi bien aux mécanismes qu'aux attitudes* ». ¹⁸ Il débattait, rédigeait des rapports, votait des résolutions, mais n'était pas en mesure de prendre des décisions et de peser sur l'exécutif.

Quant au Conseil des ministres, principal centre de décision de la Communauté, il souffrait aussi de faiblesses qui nuisaient fortement à la continuité du travail et empêchaient tous progrès substantiels (¹⁹) :

- paralysie dû au recours systématique au principe de l'unanimité qui était devenu une « *réalité* » quotidienne et l'emportait, dans le domaine politique, sur le communautaire fondé sur la règle de la majorité. Le compromis de Luxembourg, qui traduisait à ses débuts un équilibre entre les Etats et la Communauté, n'était plus désormais qu'un moyen à la fois redoutable et dérisoire dans les épreuves de force entre Etats. Le style de la négociation était ainsi devenu « *étroitement national et donc d'un caractère plus intergouvernemental* »

¹⁶ *Ibidem*, cf. IV : les éléments du déclin de la Commission.

¹⁷ *Ibidem*, cf. III : le Conseil des ministres.

¹⁸ *Ibidem*, cf. V : son rôle et son développement historique.

¹⁹ *Ibidem*, cf. III : le Conseil des ministres : les problèmes ; et III.4

puisque, en privilégiant l'intérêt national par rapport à l'intérêt communautaire, il renforçait l'emprise des gouvernements sur le processus décisionnel. Cette invocation déraisonnable de la règle de l'unanimité tenait en partie à l'incapacité des Etats membres à distinguer l'essentiel de l'accessoire : elle s'étendait à toutes les questions même les plus « mineures ». Or, l'utilisation du compromis de Luxembourg à tout bout de champ exerçait une influence néfaste. Non seulement elle bloquait les prises de décisions, mais encore elle alourdissait le processus décisionnel. Elle affaiblissait de fait la capacité décisionnelle du Conseil et était donc responsable à bien des égards du piétinement de l'édification européenne.

- problème d'organisation et de gestion : quantité de travail « impossible à maîtriser » ; lenteur et confusion ; ordres du jour surchargés dû à la non distinction entre grands et petits problèmes ; règles de procédure et de préparation négligées accentuant l'éparpillement des efforts et la longueur des débats ; manque de discipline, de cohérence et d'autorité de la présidence.

- « désintégration horizontale » de sa structure résultant de la fragmentation et de l'éparpillement de ses activités communautaires, suite au cloisonnement de ses travaux en Conseils spécifiques autonomes affaiblis par les oppositions d'intérêts nationaux et par le caractère technique des dossiers. A cela s'ajoutait l'apparition de « comités préparatoires spéciaux de fonctionnaires » empiétant sur les fonctions du Coreper et insuffisamment coordonnés. Cet éclatement des structures décisionnelles menaçait fortement la cohésion du Conseil, et partant, son pouvoir effectif.

- érosion de son rôle d'autorité dans la hiérarchie verticale suite à la multiplication des rouages inférieurs qui lui étaient subordonnés et sur lesquels il n'exerçait pas assez son arbitrage politique. Il éprouvait des difficultés à assurer le contrôle de ces instruments de travail : « tandis que les Conseils spécialisés et les groupes de travaux se sont multipliés, le Conseil général des affaires étrangères n'a pu rester à la hauteur de son rôle traditionnel de coordination générale ». ²⁰ Or ils étaient devenus des « centres de négociations autonomes, où des fonctionnaires nationaux de rang subalterne » pouvaient « bloquer tout progrès en invoquant des obstacles « politiques » ». ²¹ Enfin, il avait aussi tendance à renvoyer la décision à l'instance supérieure, c'est-à-dire à s'en remettre trop souvent à l'arbitrage du Conseil européen, ce qui provoqua sa quasi-stérilisation et compromit fortement sa responsabilité générale dans la prise de décision. Ce phénomène de transfère eut pour conséquence de changer le Conseil européen en une « instance d'appel » absorbée par les débats que les

²⁰ *Ibidem* cf. I : introduction : Problèmes et inquiétudes.

²¹ *Ibidem*, cf. III : le Conseil des ministres : les problèmes.

ministres ne concluaient pas. Délaissant le rôle d'arbitrage politique du Conseil général au Conseil européen, ce dernier apparaissait ainsi de plus en plus comme l'instance de décision au niveau le plus élevé alors même qu'il n'était pas un organe permanent et donc n'avait pas la capacité de gestion et de direction requise. Il en résulta, ici aussi, un renforcement de l'emprise des gouvernements nationaux sur le processus communautaire : « *les Etats membres atteignent un accord par des méthodes qui s'écartent des règles du traité et du cadre traditionnel de la compétence communautaire* ». ²²

Si l'action du Conseil européen avait pu faire perdre certains pouvoirs à un organe communautaire, ce fut donc surtout au détriment du Conseil que cette perte s'était exercée. Conséquemment, le Conseil européen courrait un risque d'enlisement. Trop de problème remontant vers lui, il se trouvait surchargé et s'écartait de sa mission première d'impulsion et d'orientation. Une claire séparation des tâches s'imposait donc : le Conseil ministres devait retrouver son rôle et le Conseil européen son aura.

Enfin, le rapport émettait une appréciation d'ensemble nuancée sur les conséquences des cinq premières années du Conseil européen. Celui-ci était certes « *devenu indispensable au fonctionnement global de la Communauté* » par les échanges de vues qu'il permettait, sa vision globale, sa capacité d'impulsion, et « *son droit à l'existence n'[était] plus contesté* », mais il était encore perçu comme un « *corps étranger* ». ²³ Et, le fait qu'il ne soit pas perçu comme une institution en soi mais comme un « *organe hybride* » accroissait « *les incertitudes philosophiques et les problèmes pratiques* » liés à sa création. ²⁴ Façon détournée de soulever le problème de la légitimité de sa place et de son statut dans le noyau institutionnel communautaire.

Au total, le spectacle qu'offraient les institutions n'était guère brillant et le diagnostic de la situation du moment plutôt alarmant. La Communauté se trouvait dans un état d'impuissance, d'inefficacité et de défaillances institutionnelles. Les pouvoirs communautaires connaissaient une érosion et poursuivaient leur glissement vers la méthode intergouvernementale : « *la Communauté dérivait de plus en plus vers un système intergouvernemental, s'éloignant sans cesse davantage de ce qui avait été la conception originale du Marché commun* ». ²⁵

²² *Ibidem*, cf. I : introduction : Problèmes et inquiétudes.

²³ *Ibidem*, cf. II : le Conseil européen : rétrospective.

²⁴ *Ibidem*, cf. I : introduction : Problèmes et inquiétudes.

²⁵ Robert Marjolin, *opus cit.*, pp.359-365.

Les méthodes de fonctionnement dénaturées par la pratique étaient donc loin de permettre d'affronter les nouvelles échéances avec confiance. La nécessité d'aménager les rapports entre les institutions communautaires pour éviter les tensions et améliorer la capacité décisionnelle s'imposait dès lors d'elle-même.

Pour remédier aux problèmes lancinants de l'appareil institutionnel, le rapport formulait alors un certain nombre de propositions concrètes et précises sur sa structure et son fonctionnement. Il proposait une série d'améliorations par la définition de priorités et l'identification des responsabilités mais, précisait-il, écartait « *délibérément toute approche idéologique* » : « *Nous nous sommes efforcés de tenir compte des divergences idéologiques dans la mesure où, en faisant obstacle à des accords, elles ont été elles-mêmes un frein au progrès* ». ²⁶ En d'autres termes, il ne s'agissait pas d'un texte décrivant « *un modèle idéal, philosophiquement satisfaisant de la structure de la Communauté* » ou des objectifs théoriques épousant l'une ou l'autre doctrine, mais de suggestions pratiques et d'ampleur limitée sur quelques points sensibles afin d'offrir le meilleur fonctionnement possible aux institutions. ²⁷ Le but n'était pas tant de trouver de bonnes idées nouvelles, mais de s'assurer que les bonnes vieilles idées étaient effectivement mises en œuvre. Au-delà de tout débat de doctrine, chacun avait donc essayé de voir le plus clairement possible ce qui était à retenir et ce qui était à rejeter.

Parmi les mesures envisagées pour améliorer le Conseil européen, le rapport se contentait de réaffirmer, et modestement de renforcer, les pratiques en vigueur : ordre du jour limité ; participation restreinte avec admission d'un « *éventuel secrétaire d'Etat aux réunions* » pour partager les tâches de la présidence ; création d'un secrétariat spécifique pour établir des conclusions neutres et fidèles ; préparation et mise en œuvre cohérente ; diffusion des documents en temps voulu ; responsabilité de la présidence dans l'établissement des conclusions ; fixation de priorités, etc.

Le rapport prévoyait surtout la régularisation et l'intensification de ses rapports avec les autres institutions afin de favoriser son intégration dans le cadre normal des relations interinstitutionnelles : préservation du rôle du Conseil ; renforcement de la collaboration avec la Commission (documents plus réguliers et plus ponctuels, augmentation de l'autorité de son président dans les délibérations du Conseil européen) ; établissement d'un dialogue politique direct avec le Parlement européen. Il devait les aider à fonctionner mieux en ordonnant, orientant et encourageant leurs efforts.

²⁶ Rapport, *opus cit.*, cf. I : Introduction ; résumé *opus cit.*, p.28.

²⁷ *Ibidem*, cf. I. la portée des recommandations institutionnelles.

Ainsi, le Conseil européen aurait un rôle beaucoup mieux défini s'insérant dans le jeu institutionnel de la Communauté sans empiéter sur les compétences des autres institutions.

En outre, le rapport proposait, pour développer pleinement ses capacités de leadership politique, qu'il adopte conjointement avec la Commission avant 1981 « *un schéma directeur de priorités indiquant les principales tâches et les progrès à accomplir* ». ²⁸

En ce qui concernait le Conseil des ministres, ses « *résultats insuffisants* », son travail « *devenu impossible à maîtriser* » et le manque de coordination constituaient autant de problèmes d'efficacité à résoudre par une définition plus claire et une mise en œuvre plus efficace des responsabilités de la présidence. Il s'agissait de renforcer et d'améliorer son rôle de contrôle de l'organisation et d'impulsion politique sur trois points : des responsabilités déterminées, une autorité incontestée pour faire appliquer les règles communes, et une capacité à mobiliser les ressources appropriées pour assurer sa tâche (ex : partage des charges par délégation de dossiers particuliers à d'autres membres du Conseil européen, du Conseil des ministres ou d'autres organes subsidiaires). Elle détenait donc des responsabilités clés d'organisation et d'impulsion politique qu'elle ne devait pas négliger. ²⁹

De plus, pour alléger la charge de travail du Conseil et lui permettre de se concentrer sur les questions véritablement politiques, il devait faire davantage usage de délégation en faveur de la Commission dont il dépendait de façon décisive pour la plus grande partie de son activité, recourir de manière plus entendue au Coreper pour le seconder et superviser les rouages inférieurs, ainsi que lui laisser une plus grande marge de manœuvre comme aux organes qui lui étaient subordonnés. ³⁰

Enfin, le processus décisionnel devait être assoupli pour que les décisions soient prises plus rapidement par une généralisation du recours au vote à la majorité, c'est-à-dire lorsque le traité le prévoyait ou qu'un intérêt très important n'était pas en jeu, conformément au souhait manifesté par les Etats :

« Treize ou quatorze ans plus tard, quand, chargé d'une mission sur la réforme des institutions communautaires, je fus amené à m'entretenir avec les gouvernements de la Communauté, qui de six étaient devenus neuf, je n'en trouvai aucun (sauf peut-être un, et je n'en suis pas sûr) qui demandât le rétablissement du vote majoritaire pour trancher une question considérée comme très importantes, même par un seul gouvernement. Quelques-uns de mes interlocuteurs demandèrent simplement, ..., que l'on abusât pas de la règle de l'unanimité et que l'on exigeât pas celle-ci quand il

²⁸ *Ibidem*, cf. II. Récapitulation ; résumé, *opus cit.*, p.28.

²⁹ *Ibidem*, cf. III. Le rôle de la présidence points 1, 2,3 ; résumé, *opus cit.*, p.29.

³⁰ *Ibidem*, cf. III. Alléger la charge, point a et b ; résumé, *opus cit.*, p.29.

s'agissait de questions qui ne touchaient pas à un intérêt très important dans un des pays membres ». ³¹

Il donnait en revanche une interprétation plus exigüe à la notion d'intérêt vital en préconisant que toute invocation donne lieu à une présentation argumentée :

« Chaque Etat doit rester juge de ce qui est pour lui un intérêt très important... Un Etat qui veut éviter un vote en raison d'un intérêt très important devrait le dire clairement et explicitement, et prendre la responsabilité des conséquences au nom de tout son gouvernement... ». ³²

Cette obligation de solennité dans le déclenchement du veto sous-entendait donc que chaque Etat distingue l'essentiel de l'accessoire. Il s'agirait-là d'un progrès substantiel étant donné l'importance que le recours au droit de veto revêtait. Ainsi, si les traités des années 1950 furent muets sur cette notion d'intérêt national, ce rapport n'oublia pas, comme d'ailleurs d'autres avant lui, sa nature difficilement réductible.

D'autre part, pour s'attaquer aux faiblesses internes de la Commission, le rapport s'était référé aux travaux du comité Spierenburg (³³) en reprenant à son compte les principaux éléments : réduction du nombre de ses commissaires à un par Etat membre ainsi que des directions générales afin d'alléger le système ; plus grande homogénéité du collège des commissaires ; meilleure coordination administrative par l'instauration d'un vice-président ; renforcement de l'autorité et des pouvoirs de la présidence *« de toutes les façons possibles »* pour lui permettre de jouer pleinement son rôle dans les affaires de la Communauté au plus haut niveau ; résorption du déséquilibre entre son rôle externe (siège au Conseil européen) et son rôle interne avec son fonctionnement collégiale (absence de prérogative propre dans son fonctionnement - majorité simple) par la nomination de ses membres par le Conseil européen en consultation avec le président choisi six mois avant et un rôle prépondérant de ce dernier dans l'attribution des portefeuilles (dernier mot). ³⁴

Par ailleurs, il était essentiel que la Commission soit confortée dans ses attributions. Pour être une force de proposition, elle devait pouvoir exercer son droit d'initiative, responsabilité essentielle, avec une plus grande cohérence (programme général de travail au début de son

³¹ Robert Marjolin, *opus cit.*, p.351.

³² Rapport, *opus cit.*, cf. III.b ; résumé, *opus cit.*, p.29.

³³ Rapport d'un groupe de personnalités indépendantes, dans *Bull.CE*, n°9-1979, première partie, point 1.3.4, p17-19. Pour tenter de résoudre les problèmes relatifs à la Commission, un *« groupe de travail et d'examen sur les structures et le fonctionnement de la Commission »* composé de cinq personnalités indépendantes avait été décidé par la Commission en septembre 1978 lors d'une réunion informelle tenue à Comblain-la-Tour. Ce groupe constitué en janvier 1979 sous la direction de M.Spierenburg devait examiner la structure et le fonctionnement de la Commission, analyser son rôle, ses faiblesses et leurs raisons d'être, avant de formuler des propositions concrètes de réforme. Il remit son rapport en septembre 1979.

³⁴ Rapport des trois Sages, *opus cit.* cf. IV : s'attaquer aux faiblesses internes, points 1, 2, 3, 4, 6 ; résumé, *opus cit.*, pp.29-30.

mandat), élaborer ses propositions de manière plus indépendante et intervenir plus souvent dans le travail du Conseil et de ses organes subordonnés lorsqu'ils examinaient des projets de textes en modifiant ses propositions et en suggérant des compromis.³⁵

Enfin, le Conseil ne pouvait atteindre sa pleine efficacité dans l'isolement. Lui et la Commission constituant un ensemble indissociable, le rapport réaffirmait le rôle central de cette dernière en tant qu'« *organe exécutif naturel de la Communauté* ». Elle devait voir, en conséquence, son action de gestion et d'exécution accrue par un usage plus fréquent de délégations en sa faveur à un moment où la pratique faisait que la délégation de ce pouvoir avait été conçue de manière assez restrictive.³⁶

L'ensemble des mesures la concernant visait donc à lui rendre un rôle actif indépendant et lui permettre d'assurer sa fonction essentielle et éminemment politique puisque, sans la Commission, « *la Communauté ne pourrait pas fonctionner, même avec l'efficacité limitée qui est la sienne aujourd'hui* ».

Au sujet du Parlement européen, le rapport fondait ses propositions sur l'amélioration de ses relations avec les autres institutions afin de les rééquilibrer.

Il fallait développer ses contacts avec la Commission qui devait continuer de lui présenter son programme de travail en vue d'un débat sérieux, établir un programme semestriel de consultations, maintenir des contacts réguliers entre ses commissaires et le Parlement sur des sujets importants, et prendre en compte de façon plus attentive ses résolutions.³⁷

Le Conseil devait, pour sa part, tenir compte davantage des résolutions dans ses travaux et donner la raison pour laquelle il les aurait retenues ou non, ainsi que veiller à une meilleure information de ce dernier par le développement de contacts personnels (présence de la présidence dans toutes les occasions où des sujets d'intérêt réel pour les deux institutions seraient en jeu ; secrétaire d'Etat pour assurer la liaison).³⁸

L'existence d'une collaboration constructive entre le Parlement et ces deux institutions paraissait essentielle pour la construction de l'Europe : « *il convient de maintenir, dans l'intérêt de la Communauté, des relations équilibrées entre les trois pôles du triangle Commission-Conseil-Parlement* ». ³⁹ Le rapport proposait ainsi une sorte de « *schéma triangulaire* » dans lequel le Parlement établirait des relations étroites et directes avec le Conseil aussi bien qu'avec la Commission. Cette approche de ménage à trois cohérent et

³⁵ *Ibidem*, cf. IV : un rôle effectif pour la Commission, point a) ; résumé, p.30.

³⁶ *Ibidem*, cf. IV un rôle effectif pour la Commission, point b) ; résumé, p.30.

³⁷ *Ibidem*, cf. Relation avec Commission : IV.c et V point i à iv ; résumé, p.30.

³⁸ *Ibidem*, cf. V : relations avec les rouages du Conseil ; résumé, p.30.

³⁹ *Ibidem*, cf. V : le triangle ; résumé, p.30.

équilibré devait favoriser « *un équilibre institutionnel plus complet et plus stable* », comme condition préalable à l'ouverture d'un dialogue franc, fructueux et fondé sur le plein respect des pouvoirs statutaires de chaque institution ainsi que la compréhension de leurs aspirations et attentes réciproques.

Le dialogue entre ces trois instances devait constituer la base, la clé du succès du système institutionnel, plus que le traditionnel binôme Commission - Conseil des ministres. Le Parlement demeurait donc un élément essentiel de l'équilibre institutionnel, car son intervention dans le processus décisionnel bien que limité à une voix consultative dans le dialogue, incarnait le principe démocratique selon lequel les peuples participent, à travers lui, à l'exercice du pouvoir européen.

Toutefois, ce triangle ne pouvait être considéré comme achevé sans comprendre « *un contact direct entre le Parlement et le Conseil européen* ». En effet, le Parlement devait pouvoir communiquer directement avec ceux qui dirigeaient le destin politique de la Communauté au plus haut niveau. Un dialogue direct entre ces deux organes devait donc être établi par divers moyens : des échanges de vues sur les grands problèmes par écrit ou d'autres occasions ; un rapport semestriel du président du Conseil européen en personne, une rencontre avec le président du Conseil européen une fois par présidence. En faisant participer le président du Conseil européen à certaines sessions de l'Assemblée, le rapport essayait de combler le fossé entre les deux organes et de créer en même temps les bases d'un carré institutionnel homogène et complet.

Dans l'ensemble, ce document, volontairement pondéré, proposait, dans la perspective d'une Communauté bientôt élargie à douze membres, de combler les brèches et d'éliminer les anomalies de l'équilibre institutionnel sur la base de l'acquis communautaire en s'appuyant sur trois principes directeurs : « *la transparence, la cohérence et l'efficacité* » des mécanismes et des procédures institutionnels. Il contenait, à cet effet, une série de propositions techniques destinées à maintenir et consolider l'acquis communautaire, à redonner un fonctionnement fluide aux institutions, et à établir entre elles des relations satisfaisantes et équilibrées.⁴⁰

D'un autre côté, le manque d'envergure et la nature limitée du document qui évitait de décrire un modèle idéal de la structure communautaire ou de proposer des choses véritablement innovantes et reprenant des suggestions de bon sens périodiquement avancées, l'apparentait plus à un code de bonne conduite qui trahissait le manque d'ambition de l'époque. Néanmoins, au-delà de la modestie de son contenu, ce rapport revêtait un caractère

⁴⁰ *Ibidem*, Résumé, p.30.

pragmatique et constituait une base d'idées et de recommandations riches et utiles à laquelle les Etats pouvaient faire aisément référence dans leur réflexion sur le système institutionnel communautaire. D'ailleurs, les ministres des Affaires étrangères, qui avaient été chargés d'étudier le rapport, avaient rendu hommage au contenu de ce document.⁴¹

Malheureusement, alors qu'il aurait dû se manifester une volonté politique claire en sa faveur, il ne connut pas de véritable suite. Remis au Conseil européen de Dublin des 29 et 30 novembre 1979 puis examiné les 1 et 2 décembre 1980 par le Conseil européen de Luxembourg sur la base de l'étude préparatoire des ministres des Affaires étrangères, celui-ci se contenta d'affirmer que :

*« la profondeur de l'analyse de la situation institutionnelle et le réalisme des solutions proposées par les trois Sages – inspirées d'une évaluation équilibrée des problèmes et des exigences de la Communauté ainsi que les instruments pour y faire face – font de ce rapport une source riche en idées et en suggestions pour l'amélioration des mécanismes et des procédures du système institutionnel de la Communauté ».*⁴²

Comme d'autres rapports avant lui, et notamment le rapport Tindemans qui le précéda, il resta très largement lettre morte et ne permit pas de déboucher sur un sursaut rénovateur. Pour l'essentiel, les Etats membres reconnaissaient simplement le rôle d'orientation générale du Conseil européen, d'impulsion et de coordination du Conseil ; et s'engageaient à recourir « plus fréquemment » à la délégation de compétences à la Commission en spécifiant bien qu'il revenait au Conseil de décider « cas par cas » de cette opportunité, ou encore à améliorer les relations entre le Parlement et le Conseil (procédure de concertation, prise en considération de ses résolutions, meilleure information), etc.

Le rapport des trois Sages montrait finalement qu'établir précisément ce que la Communauté devait faire et quel rôle précis chaque institution devait jouer restait encore un travail délicat où les occasions de divergences étaient nombreuses. De sorte que les Etats membres ne voulurent pas, malgré leur intention de bonne volonté, se lancer sérieusement dans une tentative de redéfinition institutionnelle aussi minime fut-elle.

En 1980, la Communauté européenne était donc loin d'être cet ensemble harmonieux et complet évoqué par l'idée d'Union européenne. Et, les pays membres ne manifestaient pas d'intérêt immédiat aux initiatives de relance de l'union politico-institutionnelle. On ne voyait qu'une Europe économique qui se débattait dans ses problèmes quotidiens. L'Europe politique, l'Europe institutionnelle restait au point mort, paralysée par un immobilisme lancinant depuis plusieurs années maintenant, qui bloquait de véritables discussions sur de

⁴¹ Rapport des ministres des Affaires étrangères, dans *Bull.CE*, n°9-1980, point 2.3.1, p.62.

⁴² Conclusion du Conseil européen des 1 et 2 décembre 1980, dans *Bull.CE*, n°12-1980, point 1.1.1.

nouveaux engagements politiques et, de ce fait, toute avancée. Il manquait encore un élément essentiel : la volonté des gouvernements d'aller plus loin et d'agir en conséquence.

Contre toute attente, une dynamique européenne persistait. Et, en 1981, un nouvel élan politique s'amorça. Dès le 6 janvier, dans un discours prononcé à Stuttgart, Hans-Dietrich Genscher (MAE, All.) afficha effectivement ses ambitions de raviver la conscience politique. Il y proposa de relancer l'Union politique (essentiellement par un renforcement de la coopération politique), de créer une Union européenne, voire même de mettre au point un nouveau traité :

*« Europa braucht einen neuen politischen Impuls. Es braucht einen sichtbaren Schritt in Richtung auf die Europäische Union. Ich frage: Ist es nicht endlich Zeit für einen Vertrag über die Europäische Union?... Ziele einer Europäischen müssen sein : ...der Ausbau der Gemeinschaftspolitiken entsprechend den Verträgen von Paris und Rom ».*⁴³

Cette idée de relance de l'Union politique européenne avait par ailleurs été exprimée dès le 26 novembre 1980 dans un discours prononcé devant le Bundestag. Mais, à cette date, il estimait que cette initiative revenait au Parlement européen alors en pleine ébullition :

*« Je n'ai pas l'impression que les impulsions à s'occuper d'un projet de constitution pour l'Europe puissent venir des gouvernements nationaux. Elle peuvent venir seulement du Parlement européen directement élu ».*⁴⁴

Ses idées furent très vite relayées par Emilio Colombo (MAE, It.) dans un discours prononcé le 28 janvier 1981 à Florence à l'occasion du huitième Congrès de l'association des Communes d'Europe. Selon lui, il fallait sans plus tarder engager une réflexion commune sur l'état de la structure communautaire :

*« Nous devons nous demander si la structure actuelle de la Communauté offre un cadre politico-institutionnel approprié aux développements qui sont dans la nature de l'évolution de la construction européenne, aussi bien dans le sens de l'élargissement que dans celui de l'approfondissement ».*⁴⁵

Après analyse, il estimait que l'Europe avait besoin d'« une structure institutionnelle efficace, harmonieuse et de plus en plus enracinée dans les choix démocratiques de ses peuples ». A cette fin, il ne fallait « pas craindre de modifier les traités existants si cela devait apparaître nécessaire et assurer le fonctionnement correct des institutions par rapport à l'évolution de la construction européenne ». La seule intégration économique représentait certes une condition nécessaire mais non suffisante pour pouvoir atteindre l'Union politique. Pour organiser un

⁴³ « Rede von Hans-Dietrich Genscher », Stuttgart, 6 Januar 1981, dans *FDK : Freie Demokratische Korrespondenz*, 06.01.1981, n°2.

⁴⁴ Citation dans « Discours Spinelli », *JOCE*, 19.11.1981, n°1-277, pp.240-241.

⁴⁵ « Relancer les motivations idéales qui sont à la base de la construction européenne », dans *Europe, Documents*, 03.02.1981, n°1136, pp.1-4.

dépassement de l'Europe économique vers l'Europe politique, l'intégration économique devait être « *accompagnée par un dessein de nature politico-institutionnelle* ».

Le texte de la proposition de Hans-Dietrich Genscher reçut ainsi l'appui du gouvernement italien en la personne d'Emilio Colombo qui allait rapidement associer son nom à son initiative. Suite aux échecs successifs d'une réforme du système institutionnel et désireux de relancer la construction européenne, les deux ministres rapprochèrent leurs points de vue et avancèrent, dans un plan commun, des propositions mettant exclusivement l'accent sur la finalité politique de l'unification européenne. La relance vint ainsi non pas du traditionnel moteur franco-allemand mais d'un axe s'imposant partiellement en moteur : l'axe germano-italien.

Ce rapprochement germano-italien fut favorisé par l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir après la défaite de Valéry Giscard d'Estaing aux élections présidentielles du 10 mai 1981, empêchant ce dernier de poursuivre son plan européen : « *Mon plus grand regret, c'est de n'avoir pu réaliser l'achèvement de la construction politique européenne* ». ⁴⁶

Avec l'élection de François Mitterrand, les relations entre la France et l'Allemagne n'allaient pas avoir la fluidité de celles du temps de son prédécesseur. D'ailleurs, les propos d'Helmut Schmidt en février 1981 sonnaient comme l'annonce d'un possible changement d'atmosphère lorsqu'il déclara publiquement « *La victoire de Mitterrand ? Ne me parlez pas de malheur !* ». ⁴⁷ Ce changement d'atmosphère fut confirmé lors d'une conférence de presse à l'issue du premier sommet franco-allemand des 12 et 13 juillet 1981, au cours de laquelle François Mitterrand parla certes « *d'amitié privilégiée* » pour souligner la nécessité de maintenir les relations franco-allemandes comme « *pièce angulaire de la construction de l'Europe* », ⁽⁴⁸⁾ mais il ne s'agissait pas d'une coopération « *exclusive* ». ⁴⁹

De même, François Mitterrand n'affirma pas immédiatement ses convictions et ses orientations européennes, de sorte que la nouvelle de sa victoire électorale fut accueillie par les milieux communautaires avec une certaine appréhension. Avant la tenue du premier Conseil européen du président français, le président de la Commission européenne, Gaston Thorn, s'interrogea ainsi publiquement sur l'attitude de nouveau gouvernement français :

« *Nous savons que M.Mitterrand a été élu avec l'aide des voix communistes. Nous savons également que le parti Communiste Français, tout au moins au niveau de la*

⁴⁶ Entretien accordé au journal *Le Monde*, le 10 mai 2001.

⁴⁷ Attali Jacques, *Verbatim*, Tome 1, Fayard, 1993, p.24.

⁴⁸ Déclaration de Mitterrand, conférence de presse à Bonn les 12-13 juillet 1981 dans *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG/4-2233, Service de Presse, 14 juillet 1981.

⁴⁹ C.Sautter, 38^e consultation franco-allemande, 12-13 juillet 1981 ; Présidence de la République ; 10 juillet 1981. *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG/4-4262.

*direction, ne sera pas celui qui présentera les idées les plus constructives et les plus classiquement européennes. Donc pour nous se posera la question suivante : comment François Mitterrand gouvernera-t-il ou laissera-t-il gouverner ... ?*⁵⁰

Sur le plan communautaire, François Mitterrand avait décidé de prendre un certain recul par rapport à son prédécesseur. Cela allait se traduire par l'absence d'initiative européenne en matière institutionnelle. Le mémorandum français présenté le 13 octobre 1981 par André Chandernagor, ministre délégué aux Affaires européennes, fut très clair à ce sujet : avancer là où s'était « *utile, urgent et possible* » (économie, espace social européen, politique commerciale, etc.). L'objectif de relance européenne du gouvernement français était très loin de s'intéresser aux innovations institutionnelles. La Communauté disposait d'institutions dotées de pouvoirs d'action importants pour lesquels il ne semblait nécessaire ni d'accroître ses pouvoirs ni d'en modifier l'équilibre. Dans ces conditions, ce ne fut pas vers Paris que se tourna Hans-Dietrich Genscher, promoteur du projet, pour prendre l'initiative de la relance politique et institutionnelle européenne mais vers son collègue italien. Le schéma traditionnel n'avait donc pas été respecté : il n'y avait pas eu de moteur franco-allemand mais germano-italien.

Précisées par les gouvernements des deux pays, leurs propositions aboutirent à un « *projet d'Acte européen* » qui ne créait certes pas encore l'Union européenne, mais devait constituer un cadre pour sa réalisation. Il s'inscrivait dans la perspective de l'Union européenne et mettait l'accent sur les finalités politiques de la construction européenne. Il fut transmis le 6 novembre 1981 à tous les Etats membres et le 12 novembre au Parlement européen.⁵¹ En présentant leur projet devant le Parlement, Emilio Colombo et Hans-Dietrich Genscher résumèrent clairement l'objectif de leur initiative : elle visait « *le grand dessein de l'unification politique de l'Europe* », c'est-à-dire donner une orientation résolument politique à la construction européenne par la création d'« *un cadre global* » (préservation de l'acquis et officialisation et consolidation des pratiques de coopération) ainsi que par la mise en place de structures plus efficaces (renforcement des institutions et amélioration du processus décisionnel).⁵² Il s'agissait donc d'organiser un dépassement de l'Europe économique vers l'objectif plus global d'Union politique de l'Europe.

Le préambule du projet mettait clairement en évidence ce grand objectif politique de l'unification européenne : les dix pays membres réaffirmant « *leur volonté politique de*

⁵⁰ « Extrait de l'interview de M.Gaston Thorn au *Saarbrücker Zeitung* » du 12 mai 1981, dans *Archives nationales*, AA64-4498 ; service de presse de l'Elysée, 25 juin 1981.

⁵¹ Le projet Genscher-Colombo, dans *Bull.CE*, n°11-1981, p.95 et suiv.

⁵² Discours du 19 novembre devant le Parlement, dans *Bull.CE*, n°11-1981, points 1.2.2-1.2.3, pp.10-11 ; *JOCE*, 16, 11-20.11.1981, n°1-277 ; session 1981-1982, pp.232-235.

développer l'ensemble des relations de leurs Etats et de créer une Union européenne » formulaient en conséquence « *les principes...d'un acte européen* » et apportaient ainsi « *une nouvelle contribution à la création de l'Union européenne* ». ⁵³ Cet objectif devant être atteint suivant une approche globale, les mesures proposées intégraient les structures existantes des Communautés européennes, constituées des traités de Paris et de Rome, et celles de la coopération politique, régies par les rapport de Luxembourg, de Copenhague et de Londres, dans « *un cadre politique et juridique* » tout en les développant. ⁵⁴

Sur le plan institutionnel, l'acte modifiait alors les rapports et prérogatives des institutions. Il prévoyait de faire du Conseil européen « *l'organe de direction politique* » de cet ensemble, chapeautant les structures de décision. Il regroupait à cette fin les structures décisionnelles des Communautés et de la coopération sous sa responsabilité. Il s'agissait notamment de progresser vers un centre de décision unique déjà évoqué par le rapport Tindemans. Il serait chargé de délibérer sur toutes les questions, de fixer des orientations et de prendre des décisions dans le domaine communautaire et au titre de la coopération politique. Dans le domaine communautaire, l'examen des questions continuerait, précisait-il, « *d'être régi par les dispositions et les procédures fixées* » par les traités et les accords complémentaires. ⁵⁵

Il acquerrait donc un rôle de responsable suprême hissé en super-institution.

Le Parlement, dont le document reconnaissait « *une importance centrale* » dans le développement de l'Union européenne, devait voir « *ses pouvoirs de collaboration et ses fonctions de contrôle* » rééquilibrés : délibération sur toutes les matières relevant des Communautés européennes et de la coopération politique ; présentation par le Conseil européen d'un rapport semestriel et d'un rapport annuel sur le développement vers l'Union européenne devant faire l'objet de débats parlementaires en présence d'un représentant du Conseil européen (son président ou un de ses membres). Ses liens avec le Conseil des ministres et la Commission seraient renforcés : le Parlement leur adresserait des questions orales ou écrites sur tous les domaines relevant de l'Union européenne et leur soumettrait des recommandations ainsi qu'au Conseil européen. Ses résolutions transmises au Conseil des ministres des Affaires étrangères feraient l'objet d'un examen. Le président du Conseil devait consulter la présidence du Parlement européen avant la nomination du président de la Commission et, après constitution complète de celle-ci, un « *débat d'investiture* » aurait lieu

⁵³ Projet d'Acte européen présenté par les gouvernements allemand et italien, le 6 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 3.4.1, préambule.

⁵⁴ Projet d'Acte européen, *ibidem*, première partie, principes, paragraphe 1.

⁵⁵ Projet d'Acte européen, *ibidem*, deuxième partie, paragraphes 1 et 2.

dans le cadre duquel le Parlement européen examinerait le programme de la Commission. Ce second volait confirmait une nouvelle pratique en vigueur, le Parlement prenant l'habitude depuis cette année d'investir informellement la Commission en se prononçant sur son programme. En soulevant le problème de la faiblesse du rôle du Parlement dans la nomination de la Commission, les deux ministres avaient ainsi tenté de trouver un moyen de démocratiser le processus de désignation de cette instance.

Sa participation au pouvoir législatif serait aussi renforcée en étendant la procédure de concertation « *aux décisions normatives prises par les Conseils des ministres* » ayant une importance particulière.⁵⁶ Il s'agissait donc, sans modification des traités, de consolider son rôle en lui donnant plus de poids et ainsi d'en faire « *un moteur pour l'Union européenne et un centre pour la conscience européenne* ». ⁵⁷ Sur ce point toutefois, l'Acte manquait véritablement de spontanéité.

L'Acte prévoyait, d'autre part, de conférer au Conseil des ministres des structures de décision plus efficaces afin d'améliorer la capacité d'action des Communautés européennes. Pour faciliter la prise de décision, il suggérait de contourner le compromis de Luxembourg par la possibilité de recourir « *à l'abstention* ». Ce système ne bloquerait pas abusivement les décisions susceptibles d'être prises à la majorité. On ne rétablirait cependant pas pour autant le vote à la majorité comme règle absolue de la vie communautaire car un Etats membre pourrait invoquer « *exceptionnellement* » des intérêts vitaux pour exiger l'unanimité en contrepartie d'un rapport écrit justifiant sa position. Une modification prudente du compromis de Luxembourg était ainsi tentée au moyen d'une procédure destinée à rendre plus difficile l'affirmation de l'intérêt vital, sans pour autant abolir totalement le droit de veto devenu un instrument de pression politique, une arme politique ultime au sein du Conseil. Il s'agissait principalement d'une mesure de dissuasion pour limiter les recours exagérés aux intérêts vitaux.⁵⁸ L'Acte ne résolvait donc certes pas le problème du droit de veto, mais en réglementait au moins l'usage.

Quant à la Commission, dont « *l'importance particulière* » en tant que gardienne des traités et force impulsive dans le processus d'intégration européenne était soulignée, elle verrait ses fonctions élargies puisqu'elle devrait, « *en plus de ses tâches et compétences* »

⁵⁶ Projet d'Acte européen, *ibidem*, deuxième partie, paragraphe 3, points 1,2,3, 4, 6 et 8.

⁵⁷ Discours M.Genscher, dans *JOCE*, 16,11-20.11.1981, n1-277 ; session 1981-82, pp.232-235.

⁵⁸ Projet d'Acte européen, *ibidem*, deuxième partie, paragraphe 8, points 1, 2 et 3.

initialement prévues par les traités, conseiller et appuyer le Conseil européen par « *des propositions ou des avis* » et assister à ses réunions.⁵⁹

En outre, le projet prévoyait que, pour les questions communautaires, le Conseil européen et celui des ministres seraient appuyés par le « *secrétariat du Conseil* ». ⁶⁰

Enfin, cinq ans après sa signature, l'Acte devait être réexaminé pour se fixer alors comme objectif la conclusion d'un traité formel rendant contraignant, non seulement politiquement mais aussi juridiquement, tout l'acquis en matière d'Union européenne. Celle-ci naîtrait ainsi cinq ans après l'approbation de l'Acte, moyennant un traité qui incorporerait les progrès réalisés entre-temps dans l'unification européenne.⁶¹ D'un Acte de foi, on passerait, d'un point de vu juridique et symbolique, à un stade supérieur.

Dans l'ensemble, ce projet d'Acte européen tentait de renforcer et de développer avec prudence, efficacité et dans les conditions fixées par les traités de Paris et de Rome, les Communautés européennes en tant que base de la construction européenne.⁶² Les idées contenues n'étaient pas fondamentalement originales. Il formulait simplement un certain nombre de principes, énumérait une série d'adaptations des structures existantes et suggérait une suite de comportements de la part du Conseil européen et des institutions européennes sans pour autant indiquer clairement les obligations juridiques qui en découlaient. De même, il s'agissait simplement d'un Acte et non d'un nouveau traité. Toute référence à un traité fondateur de l'Union européenne, comme l'auraient souhaitée ses instigateurs, avait été supprimée, pour n'y subsister que sous la forme d'une échéance subordonnée à la bonne volonté des gouvernements :

*« C'est sciemment que nous avons limité le projet d'acte européen à des propositions que nous savons pouvoir être acceptées aujourd'hui par les Etats membres... Nous nous sommes limités à ce qui nous semblait possible... nous serions allés beaucoup plus loin. Ce que nous voulions initialement, c'était avant tout un traité formel sur l'Union européenne, c'est-à-dire un traité qui rende contraignant, non seulement politiquement, mais aussi juridiquement, tout l'acquis actuel en matière d'Union européenne ».*⁶³

Leur projet n'aboutissait donc pas à un traité en bonne et due forme qui remplacerait et compléterait ceux en vigueur, mais débouchait sur une souscription de principes directeurs contenus dans un document qui s'apparentait plus à une déclaration d'intention par laquelle les Dix s'engageraient solennellement à progresser vers l'Union européenne et montreraient en même temps l'existence d'une volonté politique commune d'y parvenir.

⁵⁹ Projet d'Acte européen, *ibidem*, deuxième partie, paragraphe 9.

⁶⁰ Projet d'Acte européen, *ibidem*, deuxième partie, paragraphe 7.

⁶¹ Projet d'Acte européen, *ibidem*, troisième partie, paragraphe 2.

⁶² Projet d'Acte européen, *ibidem*, première partie, paragraphe 2.a

⁶³ Discours de M.Genscher, 19 novembre 1981, *opus cit.*

Finalement, ce plan commun, de portée exclusivement politique, ne revêtait pas dans sa forme, comme dans son contenu, de caractère contraignant afin de ménager au maximum les réticences prévisibles des Etats. Mais, c'était le prix à payer pour surmonter la trop faible volonté des gouvernements à assumer des engagements précis et irréversibles.

La Commission émit un jugement positif. Tout en soulignant la nécessité d'arriver à des « *accords plus contraignants* » et d'apporter plus de « *clarté au caractère quelque peu hybride de la prise de décision* », elle accueillit favorablement cette initiative en faveur de l'Union politique à un moment où l'Europe souffrait d'une « *anémie politique* » et avait besoin d'un « *nouvel élan politique, tant à la tête qu'à la base* ». Elle se félicitait notamment de ce qu'une « *prise de conscience politique de l'absolue nécessité d'une percée européenne commence à se faire sentir de plus en plus nettement* » et considérait « *comme très positif le fait que, dans la foulée, deux gouvernements présentent une initiative commune pour insuffler une vie nouvelle dans le processus d'intégration européenne* ». C'était, selon elle, la preuve vivante que quelque chose bougeait en Europe sur le plan politique.⁶⁴ Ce document était donc du plus grand intérêt en relançant la vieille idée d'Union européenne.

La Commission, qui avait déjà eu l'occasion d'exprimer à diverses reprises son inquiétude devant l'affaiblissement des institutions communautaires, avait formulé des propositions similaires.⁶⁵ Le rapport Andriessen, qui représentait sa contribution au débat politique, se rapprochait sur certains aspects avec le projet germano-italien : vote majoritaire au sein du Conseil comme *ultimum remedium* au blocage ; restauration du rôle politique la Commission (gestion, administration, médiation) ; renforcement de l'influence et du rôle du Parlement (droit d'initiative, extension de la procédure de concertation, etc.) ; nouveau traité complétant ceux existants notamment pour étendre les pouvoirs du Parlement. Il avait également le mérite de poser avec pertinence un diagnostic de la situation, rappelant ce que d'autres avaient dit.

Quant aux parlementaires, ils réagirent dans leur ensemble assez favorablement avec tout de même quelques réserves. Ainsi, par exemple, Léo Tindemans (PPE) jugea l'initiative « *encourageante* » mais souhaitait « *une meilleure redéfinition du rôle des institutions* » et que l'on aille jusqu'à la révision du traité et le passage à l'Union européenne.⁶⁶ Le jugement d'Altiero Spinelli fut plus nuancé. Tout en reconnaissant leur mérite pour avoir levé le tabou qui « *interdisait de regarder au-delà des tâches économiques* » et commencé à agir pour créer

⁶⁴ M.Andriessen devant le Parlement européen, le 19 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, pp.11-12.

⁶⁵ Commission européenne, *Les relations entre les institutions de la Communauté* COM (81) 581 final, Bruxelles, le 07.10.1981. Voir aussi résumé de la communication, dans *Bull.CE*, n°10-1981, pp.63-64 ; et Le système institutionnel de la Communauté: un équilibre à établir, dans *Bull.CE, supplément 3/82*.

⁶⁶ Débat suite aux déclarations de MM.Genscher et Colombo, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 1.2.5, p.13.

progressivement l'union politique, il leur reprocha leur « *peu de foi* » et leur manque d'imagination. Plus encore, leur initiative fut perçue comme une trahison : « *vous saviez que l'initiative du « club du Crocodile » était en marche dans ce Parlement... Vous avez vite fait de perdre votre foi dans le Parlement* ». ⁶⁷ C'était de ce dernier qu'il fallait attendre l'avenir de l'Europe et non de ces propositions interministérielles. Bref, leur plan n'était qu'une nouvelle variante de collaboration intergouvernementale. Il ajoutera à ce propos :

« Si vous réussissez, la Communauté aura en tout cas fait un petit pas en avant, et ce serait mieux que rien mais je ne vous cache pas ma conviction profonde que vous êtes dans une impasse et cela non pas à cause de ce que vous avez proposé mais à cause du chemin que vous avez pris pour l'atteindre ». ⁶⁸

Il constituait néanmoins une nouvelle chance pour la Communauté, le processus engagé étant « *préférable à l'immobilisme* ». ⁶⁹

Les Etats membres auraient-ils alors la volonté suffisante de relancer le débat politico-institutionnel pour préserver et consolider les acquis et, finalement, pour s'orienter vers une nouvelle définition des bâtisses politiques de l'Europe ou bien seraient-ils toujours condamnés à buter sur le problème d'unification politique ? Les institutions seraient-elles profondément réaménagées sous peine d'orienter leur ensemble commun vers une simple zone de libre échange accompagné d'un système de consultations en matière de politique étrangère assez lâche ?

Présenté au Conseil européen de Londres les 26 et 27 novembre 1981, celui-ci, reconnue enfin la nécessité d'un progrès des questions politiques. Il chargea les ministres des Affaires étrangères et le président de la Commission de l'examiner et de le clarifier et de lui faire rapport lors d'une future réunion. En ce qui concernait la procédure d'étude des propositions germano-italiennes sur l'Union européenne, il fut convenu que chacun des ministres et le président de la Commission nommeraient un représentant personnel. Ce groupe devait leur présenter un rapport fin février. ⁷⁰ L'initiative Genscher – Colombo allait ainsi être débattue tout au long de l'année et chacun pourrait faire état de ses conceptions sur l'édifice communautaire. Elle eut donc le mérite, outre d'être une contribution constructive à la discussion politique, de rouvrir enfin le débat politique jusqu'alors tabou depuis l'épisode Tindemans.

⁶⁷ « Discours Altiero Spinelli », dans *JOCE*, 19.11.1981, n°1-277, pp.240-241.

⁶⁸ « Discours Altiero Spinelli », dans *JOCE*, 14.10.1982, n°1-289, pp.295-296.

⁶⁹ Gazzo Emanuel, « La relance de l'Union européenne : c'est parti », dans *Europe*, 21-22.09.1981, n°3211, p.1.

⁷⁰ Conseil européen de Londres dans, *Bull.CE*, n°11-1981, point 1.1.6; sur la procédure d'étude : n-1-1982, point 2.4.1, p.48.

Mais les discussions s'annonçaient particulièrement difficile et, le fait qu'il n'y ait pas d'accord franco-allemand préalable, condition somme tout nécessaire à toute grande avancée, compliquait les choses. Un paramètre d'autant plus important que Helmut Schmidt, en personne, semblait manqué d'entrain. Non seulement il avait donné son accord tardivement (le 18 septembre 1981) mais, en plus, il avait jugé l'initiative avec scepticisme : elle était plus déclamatoire qu'utile. Aussi la proposition Genscher - Colombo n'aboutira-t-elle qu'après son départ.

François Mitterrand et ses ministres n'y étaient pas non plus très favorables. Le projet fut accueilli avec réticences dans la mesure où il concurrençait celui de l'espace social européen.⁷¹ Si la France répondit qu'il était digne d'intérêt et valait d'être examiné, tout ce qui provenait du partenaire allemand ne pouvant manquer d'avoir son préjugé favorable, il ne s'agissait que de propos de politesse qui n'engageaient à rien. Il apparaissait clairement que la seule relance européenne acceptée, serait celle d'un espace social européen permettant d'éviter toute fuite en avant institutionnelle. D'ailleurs, Claude Cheysson avait déclaré que « *les institutions ne les intéressent pas* » et qu'il n'était « *pas question de construire un Etat européen* ». ⁷² La doctrine française semblait donc bien rodée : pas de nouveau traité, pas de remise en cause du compromis de Luxembourg et pas de fuite en avant institutionnelle. L'objectif premier n'était donc pas le renforcement institutionnel de la Communauté mais la création d'une Europe sociale et, à cette fin, la France récusait toute supranationalité et marquait son attachement au droit de veto.

Ce fut dans ce contexte pour le moins incertain et trouble que les ministres des Affaires étrangères, réunis le 23 février 1982, entamèrent les discussions sur le projet d'Acte européen sur la base du rapport intermédiaire du groupe de travail présidé par Philippe de Schoutheete. Le comité y fut invité à poursuivre ses travaux notamment sur la question de l'amélioration des relations avec le Parlement européen et celle du vote au sein du Conseil, qui s'avèrent particulièrement ardues, et de leur présenter un rapport révisé.⁷³

Aux yeux de certaines délégations, à l'exception de celles du Benelux et de l'Irlande, le projet représentait un risque potentiel d'atteinte à leur souveraineté nationale. La Grande-Bretagne s'était ainsi montrée hostile au renforcement des institutions qui interféraient lourdement dans

⁷¹ Projet italo-allemand d'acte européen, *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG/4-2233, ministère des Relations extérieures, Direction des Affaires économiques et financières- service de coopération économique, 14.10.1981.

⁷² Gabriel Robin, *La diplomatie de Mitterrand ou le triomphe des apparences (1981-1985)*, Parsi, éd. De la Bièvre, 1985, p.77.

⁷³ Réunion ministérielle du 23 février 1982, dans *Bull.CE*, n°2-1982, point 2.4.3, p.58.

l'indépendance du pouvoir du pays en réduisant la souveraineté nationale. Plus particulièrement, elle estimait avec les Danois et les Grecs qu'il appartenait à chaque Etat membre d'apprécier son intérêt national essentiel. Or le document ne respectait pas pleinement cette notion.⁷⁴ Quant à la France elle semblait camper sur ses positions. Dans un discours prononcé devant la Chambre de commerce à Hambourg le 14 mai 1982, François Mitterrand s'était très clairement prononcé pour le compromis de Luxembourg en déclarant que la France était « *soucieuse de préserver sa capacité de choix, sa possibilité de dire non* », qu'il fallait préserver ce qui était au-delà du traité et tenir compte des accords intervenus depuis lors, notamment à Luxembourg, ajoutant que la France « *n'acceptera pas aisément, ou même n'acceptera pas du tout, qu'une règle de la majorité puisse intervenir indûment dans la défense de ses intérêts vitaux* ». ⁷⁵Après 1983 ce scepticisme français ne sera cependant plus à l'ordre du jour.

Sur le moment néanmoins, on assistait à la résurgence de tout type de nationalisme de sorte qu'il devenait difficile de prédire ou de situer l'avenir de l'Europe et quel serait son sort. Aussi Piet Dankert, président du Parlement européen, tira-t-il, à l'occasion du 25^e anniversaire du traité de Rome, la sonnette d'alarme. Bien que nombre de décisions essentielles aient été prises, il ne fallait pas se dissimuler « *le déclin interne de la Communauté* », car des « *erreurs* » avaient été commises « *tant sur le plan politique qu'institutionnel* ». Il appelait en ce sens à « *un nouveau Messine* ». ⁷⁶

Gaston Thorn, président de la Commission, se montra tout aussi pessimiste, dénonçant « *la fragilité et l'insuffisance* » des acquis et des institutions ainsi que l'« *essoufflement de l'engagement européen et de la volonté politique d'achever la construction européenne* ». La situation politique médiocre de la Communauté risquait fortement de s'aggraver si aucunes décisions politiques concrètes n'étaient prises. Les Etats membres devaient trouver les ressources nécessaires pour approfondir et renforcer leur unité politique et les structures de l'intégration. Il appartenait désormais « *aux Européens de faire avancer, dans un esprit de grande solidarité et en dépassant les égoïsmes nationaux, le processus d'unification politique* ». ⁷⁷ L'Europe avait atteint un stade qu'il fallait à présent dépasser en prenant la mesure des évolutions qui s'étaient produites en ordre dispersé et en remettant de l'ordre dans la construction européenne afin d'aborder dans la clarté la nouvelle phase de l'unification. Il

⁷⁴ Réunion ministérielle du 20 juin 1982, dans *Bull.CE*, n°6-1982, point 2.4.2 p.89.

⁷⁵ Discours de M.Mitterrand à Hambourg le 14 mai 1982, dans Gabriel Robin, *opus cit.*, p.77.

⁷⁶ Session parlementaire du 24-26 mars, dans *Bull.CE*, n°3-1982, point 2.4.12, p.76.

⁷⁷ Allocution de M.Thorn à l'occasion du 25^e anniversaire de la signature des traités de Rome, dans *Bull.CE*, n°3-1982, point 1.1.5, pp.12-13.

alla jusqu'à saluer l'idée « *d'une nouvelle conférence de Messine* » au cours de laquelle les gouvernements pourraient exprimer « *avec éclat la volonté commune de mettre en chantier l'Europe de la seconde génération* ». Il proposait donc lui aussi de refaire pour l'Europe de la deuxième génération, ce que la conférence de Messine avait été pour la première. Si ceux-ci n'étaient pas pressés d'entreprendre de nouveaux efforts dans cette voie, cette nécessité sera toutefois prise en considération plus tard, lorsque les Etats membres comprendront la nécessité de palier au déclin interne de la Communauté.

Par la suite, tout au long de la discussion sur l'Acte, la Commission et le Parlement ne cessèrent de rappeler dans des communications régulières aux gouvernements la nécessité d'une réforme institutionnelle et de formuler des propositions.

La Commission, dans une communication au Conseil datée du 1^{er} mars 1983, avait notamment présenté des adaptations institutionnelles à apporter au processus décisionnel au sein du Conseil suivant trois orientations :

- extension de la majorité dans certains cas où les traités prévoyaient l'unanimité ;
- extension de la majorité chaque fois que les décisions seraient conformes à la fois à la proposition de la Commission, qui par définition représentait l'intérêt commun, et à l'avis du Parlement européen, qui exprimait légitimement la volonté des peuples européens. Il s'agissait de restaurer la capacité des Communautés de décider de façon « communautaire » c'est-à-dire avec la pleine complémentarité des trois organes et en rompant clairement avec une pratique trop tournée vers le caractère intergouvernemental de la prise de décision. De même, la majorité allait dans le sens d'une redistribution des cartes entre le Conseil la Commission en évitant que ses propositions ne soient édulcorées par la recherche de compromis entre les Etats membres pour atteindre l'unanimité.
- délégation plus large à la Commission des tâches importantes d'administration et de gestion comme les traités le prévoyaient.⁷⁸ Elle suggérait que soit établie la règle générale de la gestion et de l'exécution par elle des politiques décidées par le Conseil. Celui-ci garderait cependant la possibilité de prendre une décision exprès dans chaque règlement de base pour se réserver ces compétences dans des cas spécifiques.

Quant au Parlement, il invitait le Conseil à prendre en compte, dans les discussions sur l'Acte européen, ses résolutions sur l'élargissement de ses pouvoirs et :

« à conclure sans délai l'examen du projet d'acte européen dans un sens constructif et progressiste, afin que cet acte n'entérine pas seulement une situation qui relève du droit

⁷⁸ Communication de la Commission au Conseil, 1er mars 1983, dans *Bull.CE*, n°3-1983, point 2.4.6, pp.83-84 ; et *Doc.COM(83)116 final*.

coutumier, mais constitue un jalon nouveau et important du développement de l'Union européenne ». ⁷⁹

Il demandait donc instamment que des mesures concrètes soient prises pour la réalisation de l'Union européenne.

Heureusement, face aux besoins pressants, une métamorphose rapide de l'engagement européen de François Mitterrand s'opéra. Elle fut visible dès l'été 1982, lorsqu'il se prononça avec Helmut Schmidt en faveur de la réforme du compromis de Luxembourg :

« On ne peut faire valoir à toute heure son intérêt vital ; certaines règles devant être respectées : la notion d'intérêt vital ne peut pas être appliquée, ..., à tout bout de champ. On ne peut se réveiller chaque matin avec un intérêt vital, comme le font certains de nos partenaires de telle sorte que d'intérêts vitaux accumulés du matin au soir et du soir au matin : il faudrait parler d'Europe au passé ! ». ⁸⁰

En à peine deux mois, François Mitterrand assouplit sa position. Il plaidait désormais, avec son partenaire allemand, pour une juste utilisation du compromis. Il faut dire que cette évolution était non anodine un événement précis. Fin mai, lors de la fixation des prix agricoles, la présidence belge fit voter le Conseil des ministres à la majorité qualifiée, passant outre l'invocation britannique du compromis de Luxembourg. ⁸¹ Mais, le véritable déclic se produisit surtout avec l'arrivée de Helmut Kohl à la chancellerie, le 1^{er} octobre 1982, qui sonna le glas d'une amitié profitable aux deux pays et à l'Europe :

« Tout à priori devait nous séparer. Or, j'étais sensible à son rude bon sens, à sa connaissance des ressorts humains, à sa faculté d'encaisser les coups, à sa forme d'intelligence, dont trop d'intellectuels méjugeaient l'acuité ». ⁸²

Le nouveau partenariat franco-allemand qui se mit progressivement en place allait jouer un rôle déterminant dans la poursuite de l'intégration européenne. La situation allait nettement s'améliorer et marquer dès 1983 un tournant communautaire avec un retour à la primauté de relations franco-allemandes étroites et équilibrées condition *sine qua non* des progrès d'organisation de l'Europe. Dans ses *Mémoires*, Jacques Delors avait même souligné ce nouvel engagement historique en faveur de l'Europe du président français qui avait *« vraiment chaussé les bottes du grand Européen qu'il était »*. ⁸³ François Mitterrand

⁷⁹ Résolution du Parlement européen sur le projet d'Acte européen, dans *Bull.CE*, n°4-1983, point 2.4.6, p.69 ; et *JOC* n°128 du 16.5.1983.

⁸⁰ Lundi 28 juin 1982, dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.264 ; et *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG/4-2241, discours prononcé par M.Mitterrand, à la Chambre de commerce d'Hambourg, devant l'Ubersee club, Présidence de la République, Service de Press ; 14 juillet 1981

⁸¹ Voir à ce sujet, Georges Saunier, « Prélude à la relance de l'Europe, Le couple franco-allemand et les projets de relance communautaire vus de l'hexagone 1981-1985 », dans *Le couple franco-allemand et les institutions européennes*, sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch, Bruylant, 2001, p.478.

⁸² Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France*, *opus cit.*, pp.163-164.

⁸³ Delors Jacques, *Mémoires*, Plon, Paris, 2003, p.179.

comprenant l'enjeu de rester à l'origine du processus d'intégration et de continuer à en être l'inspirateur réaffirma donc sa position européenne.

Cette volte-face allait alors permettre à la construction européenne de faire de nouvelles avancées, de réactiver le processus d'unification politique au grand bonheur de l'Allemagne qui comptait mettre à profit sa présidence du premier semestre 1983 pour faire adopter une déclaration sur l'Union européenne. Il s'agissait de réactiver au plus vite l'intégration européenne et d'accentuer l'organisation institutionnelle communautaire. Il aura donc fallu attendre le départ de Helmut Schmidt pour que le moteur traditionnel de la construction européenne reprenne sa place politique et débloque la situation.

Le plan germano-italien de relance politique de l'Europe aboutit ainsi à une « *déclaration solennelle sur l'Union européenne* » adoptée par le Conseil européen de Stuttgart les 17 et 19 juin 1983. En la signant, les chefs d'Etats et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des Dix clôturaient avec succès les laborieuses délibérations sur le projet d'Acte européen formulé depuis novembre 1981.⁸⁴ Il fallut attendre près d'un an et demi pour aboutir à un texte définitif assez éloigné de l'original à l'issue de la présidence allemande qui avait mis au premier plan de ses préoccupations la volonté d'aboutir. Le texte de la déclaration moins ambitieux que le projet n'en exprimait pas moins des idées pour l'édification progressive de l'Union européenne.

Dans le préambule, les Dix se disaient « *déterminés à parvenir à une conception politique commune globale et cohérente* » et réaffirmaient « *leur volonté de transformer l'ensemble des relations entre leurs Etats en une Union européenne* ». Dans cette perspective, ils avaient adopté cette déclaration sur l'Union européenne dans laquelle figurait un certain nombre de mesures destinées à consolider les progrès réalisés jusqu'à présent dans cette voie, tant dans le domaine économique que dans le domaine politique.

Il s'agissait de donner à la construction européenne une assise plus politique notamment par des méthodes de décision plus efficaces et une plus grande cohérence et étroite coordination des structures communautaires existantes et celles de la coopération politique permettant une action globale et cohérente. Si la déclaration cherchait à reconstituer une certaine unité en vue de la réalisation de l'Union européenne, la séparation des ordres juridiques restait cependant de vigueur entre les politiques communautaires et la coopération politique.

Sur le plan institutionnel, le lien commun entre les affaires communautaires et la politique extérieure se traduisait par la reconnaissance du rôle du Conseil européen inséré

⁸⁴ Union européenne, dans *Bull.CE*, n°6-1983, point 2.4.4.

dans le volet consacré aux institutions. Depuis sa création en 1974, il ne disposait pas de véritable socle institutionnel. A travers cette insertion, l'idée de son institutionnalisation était en route. Cet organe de direction politique, sans en employer le terme, aurait un rôle politique de première importance en se profilant comme l'instance politique principale appelée à assumer au sein de cet ensemble à deux dimensions un rôle clé croissant. Il donnerait des impulsions politiques générales et des lignes directrices, définirait les orientations, et délibérerait sur toutes les questions relevant de l'Union européenne dans ses différents aspects et veillerait à leur cohérence. Toutefois, la déclaration précisait que lorsqu'il agirait dans le domaine communautaire, il le ferait en tant que Conseil au sens des traités. Un point plutôt juridiquement flou pouvant signifier que, lorsqu'il discuterait des problèmes d'application des traités, il se verrait octroyer les pouvoirs du Conseil des ministres et donc le vote pourrait être considéré comme son mode de travail normal. Cette disposition revenait aussi à consacrer le rôle de Conseil européen comme instance d'appel du Conseil des Ministres, risquant ainsi de le dévaloriser et de l'engorger par la remontée des petites affaires. Ce statut et ce rôle du Conseil européen reviendra au moment des négociations sur l'Acte unique, mais ne sera pas repris par celui-ci.

Le déséquilibre au profit des institutions intergouvernementales se trouvait ainsi confirmé en l'érigant en une sorte de super-institution. Ses relations avec le Parlement étaient néanmoins intensifiées : rapport du Conseil européen à la suite de chacune de ses sessions et rapport annuel de la présidence sur les progrès réalisés dans la voie de l'Union européenne qui devaient être suivis de débats lors desquels il devait être représenté.⁸⁵ Et, la déclaration complétait, sur la base de la pratique, sa composition : elle consacrait la participation aux côtés des chefs d'Etat et de gouvernement assistés des ministres des Affaires étrangères, du président de la Commission assisté d'un membre.

D'autre part, sous le titre « Le Conseil et ses membres », le Dix tentaient de façon prudente de rapprocher l'appareil institutionnel de la Communauté et celui de la coopération en resserrant les liens entre les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique et le Conseil des Communautés. Cela témoignait de l'existence d'une volonté de fusion de la coopération économique et politique. Si chacun restait régi selon ses propres procédures, il était désormais reconnu que les deux jouaient un rôle commun central dans la poursuite de la construction de l'Union européenne. Ainsi bien que la déclaration ne fût pas très éloignée de la pratique, cette double casquette reconnue posait un principe

⁸⁵ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, Stuttgart, 19 juin 1983, dans *Bull.CE*, n°6-1983, point 1.6.1, pp.26-31, cf. : II.1.2 et II.1.4.

important : elle renonçait à dissocier formellement coopération politique et coopération économique. Ils assureraient d'ailleurs conjointement « *la cohérence et la continuité des travaux* » ainsi que « *la préparation des réunions du Conseil européen* ».

En ce qui concernait le processus de décision, la déclaration exprimait la volonté des Dix de viser à un plus grand pouvoir de décision du Conseil des ministres par le retour à l'application des procédures de décisions prévues par les traités qui était d'une « *importance essentielle* » pour améliorer la capacité d'action des Communautés européennes. Elle ne faisait cependant que suggérer l'application généralisée du vote majoritaire en proposant qu'« *au sein du Conseil, toute possibilité susceptible de faciliter la prise de décision sera utilisée, y compris, dans les cas où l'unanimité est requise, le recours à l'abstention* ». ⁸⁶ De même, elle ne remettait pas en cause l'acquis du compromis de Luxembourg qui n'était d'ailleurs, point abordé par le document.

La déclaration reconnaissait ensuite l'importance du rôle du Parlement européen dans le développement de l'Union européenne. Elle préconisait un rééquilibrage de ses relations avec les autres institutions en reprenant la plupart des dispositions du projet initial : débat des matières relevant de l'Union européenne ; réponse du Conseil et de la Commission à ses questions orales ou écrites ainsi qu'à ses résolutions.

De plus, le Parlement aurait à l'avenir un droit de regard dans la nomination de la Commission par la consultation du bureau élargi pour recueillir son « *opinion* » sur le choix du futur président. Si cet avis n'engageait pas les gouvernements, dans la mesure où cette règle n'était pas consacrée dans les traités, rien ne s'opposait à ce qu'il en tienne compte. Cette consultation préalable était complétée, lors de la présentation de la nouvelle Commission devant le Parlement, par un débat et un vote de confiance sur son programme. ⁸⁷ Cette forme de vote de confiance sur le programme de la nouvelle Commission devint dès lors une pratique courante tout comme la consultation du Bureau (ex : le Conseil européen soumettant en 1984, 1988 et 1992, la désignation de Jacques Delors).

Bien qu'il n'y ait toujours pas d'investiture directe réelle, ni du président ni du collège, le Parlement européen acquerrait quand même, au lendemain de Stuttgart, l'autorité et la voix pour être entendu lors de la constitution de la Commission, en même temps que celle-ci voyait l'autorité de son président renforcée. Ce changement apporté dans les méthodes de travail fut en outre salué par le Parlement, désormais associé politiquement à l'investiture de la

⁸⁶ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *ibidem*, cf. : II.2.1 et II.2.2.

⁸⁷ A noter que le Parlement émettait un vote de confiance depuis la Commission Thorn en 1981.

Commission, conformément à une partie de sa demande formulée dans sa résolution sur ses relations avec la Commission du 17 avril 1980.⁸⁸

Le Conseil s'engageait enfin à améliorer, dans le cadre d'un nouvel accord, la procédure de concertation et d'en élargir le champ d'application.⁸⁹

La déclaration soulignait, d'autre part, le rôle majeur de la Commission comme «gardienne des traités» et «force d'impulsion dans le processus d'intégration européenne». Son rôle d'exécutif était rappelé et souligné par la confirmation de «l'intérêt» d'une délégation plus fréquente en sa faveur.⁹⁰ Il s'agissait d'une affirmation ancienne qui n'avait pas été jusqu'à présent suivie par l'évolution de la pratique des traités. La déclaration apportait ainsi une réponse à la communication de la Commission de mars 1983.

Les Dix s'engageaient, pour finir, à faire un réexamen général de la déclaration au plus tard cinq ans après sa signature et, à la lumière des résultats de ce réexamen, à décider s'il y avait lieu d'incorporer les progrès réalisés dans un traité d'Union européenne.⁹¹ Bien qu'il n'y ait là aucune obligation formelle, le texte approuvé par le Conseil européen disposait d'une certaine légitimité susceptible de préparer la voie à une future réforme communautaire.

La déclaration de Stuttgart se situait en retrait des propositions Genschel-Colombo. Elle n'était que confirmation d'engagements déjà pris en vue de consolider les progrès réalisés dans la voie de l'Union européenne dans le domaine politique. L'avenir institutionnel esquissé dans le document était flou, un peu confus et sa teneur assez limitée. Elle constituait un ensemble de pétitions de principes légers et de simples promesses optimistes pour l'avenir, la plupart des propositions sur les compétences communautaires ayant été réduites et la réforme du compromis de Luxembourg abandonnée :

*« Si long soit ce texte, il ne contient aucune disposition institutionnelle vraiment nouvelle. Et qu'il peut sembler singulier d'user d'une telle emphase, ..., lorsqu'il s'agit tout simplement de redonner un peu de dynamique à des mécanismes ou à des institutions qui existent depuis des lustres ».*⁹²

Si certaines des résolutions contenues dans la déclaration étaient dignes de considération, dans l'ensemble celle-ci se bornait à des réformes mineures, eu égard à l'objectif à atteindre. La réflexion sur l'Union européenne menée sur la base du projet germano-italien révéla

⁸⁸ Résolution du Parlement européen du 17 avril 1980, dans *JOCE*, n°C 117 du 12.5.1980, p.53. Consultation sur le choix du président de la Commission et vote d'investiture de confiance ; approbation par un vote d'investiture et de confiance de la Commission avant sa prise de fonction

⁸⁹ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *opus cit.*, cf. : II.3.

⁹⁰ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *ibidem*, cf. : II.4.

⁹¹ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, *ibidem*, cf. : IV.3

⁹² Brigouleix Bernard, « la coopération politique : une certaine idée de l'Europe », dans *Le Monde*, 21.06.1983, n°11 492 ; 40^e année, p.4.

effectivement de profondes divergences d'approche, de sorte que la recherche de compromis nécessaires dénatura le projet initial, notamment en ce qui concernait les pouvoirs du Parlement et la procédure de décision.

Au cours de la négociation, la perspective nationale avait pris le dessus et la perspective européenne s'était progressivement estompée. Ce document se limitait aux seuls points susceptibles d'être acceptés unanimement par tous les Etats membres. Si certains étaient prêts à aller plus loin, les réserves d'autres partenaires concernant des détails avaient entraîné des modifications restrictives. On n'y trouvait donc aucun signe véritablement novateur. Pire, la courageuse formule de la déclaration sur la procédure de vote du Conseil des ministres avait été substantiellement contredite par des déclarations de cinq Etats membres.⁹³ A l'exception de l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, les autres Etats membres réaffirmèrent d'une manière ou d'une autre leur attachement au compromis de Luxembourg :

*« Plusieurs Etats membres ont fait inscrire au procès verbal qu'ils insistent pour que dans les cas d'intérêt national vital, les délibérations du Conseil se poursuivent jusqu'à ce qu'un accord soit obtenu ».*⁹⁴

Pierre Mauroy avait ainsi déclaré à ce sujet :

*« Le Sommet européen a été l'occasion d'une déclaration solennelle sur l'Union européenne. Nous nous félicitons (...) bien sûr. Elle a valeur de symbole. Je dois dire que ce texte ne comporte pas de novations institutionnelles...Les auteurs du projet initial, MM Genscher et Colombo, souhaitaient remettre en cause le compromis de Luxembourg. Eh bien la déclaration ne remet nullement en cause le compromis de Luxembourg. Nous avons fait acter au procès-verbal notre position constante : lorsque les traités prévoient le recours au vote, qu'un intérêt national essentiel est en cause et que celui-ci à un rapport direct avec le sujet en discussion, l'unanimité doit être recherchée ».*⁹⁵

La France et l'Irlande plaidaient cependant pour le bon emploi de l'arrangement de Luxembourg.⁹⁶ Ils acceptaient que le vote soit différé si un ou plusieurs Etats membres le demandaient au nom de la défense d'un intérêt national essentiel.

La Grande-Bretagne, la Grèce et le Danemark étaient plus radicaux : la discussion devait se poursuivre jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé lorsqu'un Etat considérait que ses intérêts vitaux étaient en jeu. Tout désaccord ne pouvait être résolu que par l'obtention du consensus.

⁹³ Déclarations au procès-verbal à l'occasion de la signature de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne, extrait dans *L'Union politique de l'Europe. Jalon et Texte*, la documentation française, 1998, document 4.

⁹⁴ Rapport-bilan du Conseil européen par H.Kohl devant le Parlement européen, le 30 juin 1983, dans *JOCE*, 30.06.1983, n°1-301, pp.18-24. Voir aussi Résultats du Conseil européen et bilan de la présidence allemande dans *Bull.CE*, n°6-1983, point 2.4.19, p.121.

⁹⁵ Déclaration du 19 juin 1983, dans Gabriel Robin, *opus cit.*, p.219.

⁹⁶ Note de Philippe Galliot du 21 mai 1984, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/PM8/dossier 1.

Ainsi, la déclaration de Stuttgart illustre le clivage entre les Etats membres sur le recours à l'intérêt vital et l'impossibilité de dégager une solution de caractère générale et politique. Si l'Allemagne, l'Italie, et les trois pays du Benelux souhaitaient un retour aux règles des traités, point crucial de la supranationalité, la France et l'Irlande optaient pour une formule intermédiaire de mise en œuvre conditionnelle ; et la Grèce, la Grande-Bretagne et le Danemark tenaient à une utilisation sans restriction du compromis de Luxembourg. Ces prises de position montreront, en outre, le chemin parcouru lorsqu'en 1985 la majorité qualifiée sera réincorporée dans l'Acte Unique européen. Pour le moment, c'était un texte sans grande substance qui était inséré en matière de vote dans la déclaration.

D'autre part, l'Allemagne et le Benelux estimaient que les prérogatives de la Commission et le rôle et l'autorité du Parlement européen devaient être renforcés davantage. Là aussi, le texte avait une portée limitée. Hans-Dietrich Genscher déplora notamment les faibles dispositions dévolues au Parlement. Quiconque, selon lui, avait « *approuvé l'élection du Parlement européen au suffrage universel, doit être prêt à lui accorder les droits imprescriptibles d'un Parlement* ». ⁹⁷

Bien qu'ambitieuse de par la synthèse qu'elle tentait de faire de l'ensemble de la construction européenne, la déclaration, suite aux divergences, était restée en retrait par rapport aux propositions initiales édulcorées. Elle se contentait, à partir des règles existantes, de consolider à moindre frais ce qui existait et faisait mine d'améliorer les procédures. Le projet Genscher-Colombo avait en fait été vidé de son contenu le plus important. Or il n'était « *pas sûr que la Communauté puisse se dispenser longtemps encore d'un examen approfondi de la répartition des pouvoirs entre ses différents organes* ». ⁹⁸

De même, outre le manque de contenu consistant, la déclaration demeurait modeste quant à la portée des engagements souscrits. Le mot « *acte* » avait disparu et avec lui toute ambiguïté sur la nature juridique des propositions. Elle n'avait en fait aucun contenu obligatoire et ne conservait que la valeur d'un engagement politique semblable à la déclaration au sommet de Paris en 1972 et donc était sans aucun caractère contraignant. D'ailleurs, la trompeuse appellation « *déclaration* » montrait sciemment que les parties entendaient non pas créer des obligations contraignantes, mais seulement exprimer, sous un vague accord verbal, certaines aspirations ou confirmer des éléments du droit coutumier.

⁹⁷ Résultats du Conseil européen et bilan de la présidence allemande, *opus cit.*, p.121. Rapport-bilan du Conseil européen par H.Kohl *opus cit.*

⁹⁸ Brigouleix Bernard, *opus cit.*, p.4.

Sa portée, censée marquer solennellement la volonté des Etats membres à s'engager plus sérieusement dans la réflexion sur les institutions et à progresser dans la voie de l'unification politique, se trouvait donc fortement limitée par le fait qu'elle ne comportait pas d'engagement juridique mais politique. Or « *rappelons qu'il y eu d'autres « déclarations solennelles »... qui sont restées, hélas ! Lettre morte* ». ⁹⁹ Elle se situait dans le cadre purement politique de déclarations d'intention susceptibles d'interprétations différentes et où tout changement des règles du traité était exclu.

La volonté politique des Etats membres trop faible pour assumer des engagements précis et irréversibles montrait finalement les limites de l'intégration européenne et trahissait de la difficulté à se diriger vers l'Union politique. La nature de la proposition germano-italienne, et surtout le long débat qu'elle avait suscité, reflétait en fait l'état d'esprit du début des années 1980 à propos de la construction européenne : désir de relance mais crainte quant à la portée de l'engagement à prendre et volonté de ne rien changer aux engagements juridiques existants. On pouvait donc déceler dans cette déclaration une sorte de fausse bonne conduite européenne pour justifier un moindre engagement à l'égard de l'entreprise communautaire. La déclaration révélait ainsi, au plus haut niveau diplomatique, l'état de profonde incapacité ambiante.

Le bilan était, en ce sens, assez mitigé. Et, les diverses déclarations faites à l'issue du Conseil pouvaient en témoigner. Le président de la Commission, tout en félicitant le Conseil européen de la déclaration qui couronnait « *des efforts tenaces et patients* » et avait le mérite d'ouvrir des perspectives sans renier l'acquis, regrettait que ce ne soit qu'une déclaration intergouvernementale et non de la Communauté à laquelle toutes les institutions auraient été associées. Il émit aussi le souhait que cette déclaration constitue « *un point de départ et non la limite de leurs ambitions* ». ¹⁰⁰ Pour Helmut Kohl, malgré toutes les restrictions, elle permettait d'« *accomplir quelques pas sur la voie de l'unification européenne* » ajoutant pour conclure : « *nous atteindrons notre but, à savoir l'intégration, l'unification politique de l'Europe* ». ¹⁰¹ Le gouvernement français était beaucoup moins optimiste quant au résultat de cet exercice mal ficelé :

« Je dois dire que nous n'avons jamais nourri beaucoup d'illusions sur l'issue de cette entreprise. Essayer de construire l'Europe par le toit a toujours été une mauvaise manœuvre. Mais un certain nombre de nos partenaires estiment - soit parce qu'ils en

⁹⁹ Gazzo Emanuele, « la relance de l'Union européenne : c'est parti », dans *Europe*, 21-22.09.1981, n°3 211, p.1.

¹⁰⁰ Résultats du Conseil européen et bilan de la présidence allemande, intervention M.Thorn *opus cit.*, point 2.4.20, p.122.

¹⁰¹ Rapport-bilan du Conseil européen par H.Kohl *opus cit.*, pp.18-24.

*sont profondément convaincus, soit pour certains d'entre eux parce qu'il s'agit d'un alibi commode - qu'ils sont ainsi de bons européens, alors même qu'ils refusent par ailleurs des avancées concrètes. Disons que les résultats ont été minces comme il fallait s'y attendre. A notre sens les institutions doivent être le couronnement de l'édifice ».*¹⁰²

Le Parlement européen fut très déçu par les résultats de la négociation. Il avait déjà jugé le projet initial trop timoré. En parallèle à la déclaration, il nourrit donc un projet plus ambitieux : la rédaction d'un traité d'Union. Face à ce réformisme minimal se plaçant dans un cadre évolutif, il se voulait révolutionnaire. A l'option petit pas de Stuttgart, il proposerait celle des grands pas créant une entité nouvelle.

Quant à Margaret Thatcher, elle écrira plus tard de façon rédhibitoire mais en fin de compte assez juste :

*« Le sommet publia ce que l'on a appelé – dans le langage grandiloquent qui a toujours semblé approprié au sujet – une « déclaration solennelle sur l'Union européenne ». J'estimais que je ne pouvais batailler pour tout et que le document n'avait pas force légale. Je fis donc contre mauvaise fortune bon cœur. Quant on m'interrogea plus tard sur la « déclaration » à la Chambre des communes, je répondis : « Je dois dire clairement que je ne crois en aucune façon à une Europe fédérée. Ce document non plus ». Il ne transmettait certes pas de pouvoir à une Europe centralisée comme le traité de Maastricht devait le faire. Mais le langage pompeux de la Déclaration nous est devenu familier à partir des développements qu'elle a connu ultérieurement – Le squelette linguistique sur lequel pousserait tant de chair institutionnelle était déjà visible ».*¹⁰³

En effet, il ne fallait pas sous estimer les conséquences de cette initiative puisque l'effort réalisé ne sera pas sans conséquence. La Communauté européenne restait certes encore incomplète et imparfaite comme construction politique, mais les Etats membres avaient réussi, dans une période critique pour l'Europe communautaire, à faire un pas en direction de l'Union européenne. Et, ce pas allait ouvrir la voie à d'autres progrès. Le Conseil européen de Stuttgart symbolisait en fait, d'une certaine manière, le prélude du Conseil européen de Fontainebleau et du début de la grande négociation donnant naissance à l'Acte unique. La déclaration sur l'Union européenne, résultat de l'initiative germano-italienne, représentait un élément important de la toile de fond sur laquelle l'Acte unique allait être élaboré.

Si à ce stade, l'idée d'une révision se révélait impensable, à moyen terme celle-ci allait progressivement s'imposer aux esprits.

Finalement, il est possible de dire que l'année 1983 clôtura un vrai-faux tournant. Elle fut un tournant dans le sens où, comme nous venons de le voir, la déclaration de Stuttgart, et

¹⁰² M.Chandernagor devant l'Assemblée nationale, 8 novembre 1983, dans Gabriel Robin, *opus cit.*, p.219.

¹⁰³ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires*, Albin Michel, 1993, p.275.

la discussion qui lui précéda sur la base du projet Genscher-Colombo, marqua un pas. Elle ouvra une brèche après un moment de flottement entamé à la fin des années 1970. Elle fut l'étape politiquement nécessaire pour rouvrir la discussion institutionnelle. 1983 constitua le prélude aux événements postérieurs.

Pour autant, c'était aussi un tournant fictif sur le fond même, c'est-à-dire sur le terrain des progrès institutionnels concrets. Un tournant plus symbolique qu'autre chose. Fort heureusement, après le symbolique vint le temps du concret et de l'action.

Chapitre II

La tentative avortée du Parlement européen du projet de traité d'Union européenne

Si au sommet de Paris en décembre 1972 la nécessité d'établir une Union politique avait poussé les gouvernements des Neuf à vouloir « *transformer avant de la décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations entre les Etats membres en une Union européenne* », ceux-ci ne purent concrétiser le projet souscrit. L'Europe politique des années 1970 s'était achevée incomplète, les gouvernements ne pouvant se mettre d'accord sur la nature et sur les structures de l'édifice politique à bâtir. Comment alors faire émerger le rêve de fédération européenne dans un ensemble dont la réalité fondamentale demeurait éloigné de cet idéal ? Telle allait être la réflexion du Parlement européen en ce début de décennie.

Celui-ci, qui disposait depuis son élection directe les 7 et 10 juin 1979 d'une nouvelle légitimité, allait s'attacher, sous l'impulsion d'Altiero Spinelli (fondateur du mouvement fédéraliste européen et fervent défenseur d'une Communauté politique de type fédérale), à jouer un rôle politique plus prépondérant dans les affaires communautaires afin de faire progresser l'unité européenne. Il allait progressivement prendre conscience de la nécessité d'une réforme d'ensemble et ainsi élaborer, parallèlement à l'initiative germano-italienne, un projet nettement plus ambitieux, résultat du putsch démocratique qui se tramait à cette l'époque.

En effet, désireux de se démarquer des initiatives gouvernementales, il allait proposer, sans mandat des gouvernements, un projet de traité instituant une Union européenne plus connu sous le nom de projet Spinelli, du nom de son instigateur. Le Parlement européen allait donc se prévaloir de l'autorité politique que lui conférait sa nouvelle légitimité démocratique pour jouer pleinement le rôle d'assemblée constituante. Il s'agissait, à l'avenir, de prendre le problème à un niveau beaucoup plus haut que celui des réformes de détails tentées par les gouvernements. Trois acteurs principaux eurent un rôle déterminant dans la promotion et l'élaboration du projet : Altiero Spinelli, le club du Crocodile et le Parlement européen et sa commission institutionnelle.

On peut à présent se demander : quels furent la genèse, le contenu et l'originalité du projet parlementaire de traité d'Union européenne ? Et, finalement, quelle en fut l'issue et les possibles répercussions ?

Elus pour la première fois au suffrage universel direct en juin 1979, les nouveaux représentants du Parlement européen allaient très vite éprouver une certaine frustration à ne disposer que de compétences principalement consultatives sauf dans le domaine budgétaire. Bien que raffermi dans sa légitimité et son autorité, le Parlement était resté la moins influente des institutions, sorte de grand parloir qui ne décidait rien et incapable de constituer un contrepoids au pouvoir de la Commission et, surtout, du Conseil. Sans fonction législative réelle et donc sans responsabilité propre dans le domaine politique qui en auraient fait un vrai parlement démocratique au service d'une identité commune, il apparaissait toujours comme une institution impuissante politiquement et donc insignifiante. Ainsi, il existait une lacune démocratique dans la répartition des pouvoirs. Le système institutionnel chargé d'élaborer les politiques communes continuait de former une architecture complexe à dominante technocratique et bureaucratique échappant à tout contrôle parlementaire.

La pratique institutionnelle de la Communauté ressortant essentiellement d'une vision intergouvernementale, le débat sur les pouvoirs du Parlement était de fait appelé à s'amplifier. Le nouveau mode de scrutin n'avait pas répondu aux espoirs qu'il avait suscité, n'ayant ni favorisé l'évolution vers la supranationalité ni apporté de souffle nouveau, mais révélé un peu plus le déséquilibre des institutions communautaires. Ces facteurs poussèrent le Parlement à rechercher sa vocation et à développer son rôle dans le système communautaire. On allait ainsi assister à un réveil de l'organe parlementaire qui comptait désormais devenir « *une force politique nouvelle* » en s'attaquant « *aux problèmes les plus importants de la Communauté européenne* ». ¹ Son objectif obsessionnel serait d'être enfin reconnu comme un Parlement au sens plein du terme et donc de sortir de son image de germe politique. Pour ce faire, il se concentra en premier lieu sur le budget, domaine dans lequel il avait un mot décisif à dire. Le 14 décembre 1979, par un acte inattendu, il rejeta à une très forte majorité le projet de budget :

« Il l'a fait [être une force politique] dès le premier débat budgétaire, qui a eu lieu à l'automne dernier, pour l'examen du projet de budget 1980 ...cet épisode illustre le fait que le nouveau Parlement est décidé à se faire entendre en utilisant tous les moyens que lui confèrent les traités ». ²

Si ce rejet qui engendra un retard de six mois dans l'approbation du budget pour 1980, ne suscita pas les résultats escomptés, c'est-à-dire un conflit institutionnel suffisant pour engendrer une discussion sur la nécessité d'une réforme à brève échéance de l'ensemble du

¹ Prise de position de Mme Veil, discours du 28 janvier à Washington devant le National Press club, dans *Bull. CE*, n°1-1980, point 2.3.2, p.58.

² *Ibidem*, dans *Bull. CE*, n°1-1980, point 2.3.2, p.58.

système institutionnel, il provoqua néanmoins une crise sérieuse dans les relations entre le Parlement et le Conseil quelques mois seulement après son élection.

Le véritable tournant eut lieu lors la réunion plénière du 21 mai 1980 : le député italien Altiero Spinelli entreprit de reprendre la lutte fédéraliste en lançant, en présence du président du Conseil Emilio Colombo, un appel au Parlement européen pour qu'il engage une réforme de la Communauté :

*« En tant que membre du Parlement européen, nous manquerons à nos devoirs si nous ne sommes pas capables de tirer la leçon de la crise actuelle à savoir que dans les prochains mois, au nom du peuple européen qui nous a élu, nous devons assumer les responsabilités de proposer à tous les peuples et à tous les pays membres certaines réformes constitutionnelles de fond ».*³

Selon lui, seul le Parlement était à même de jouer un rôle majeur dans la réforme institutionnelle par une action déterminante. Il avait le droit et le devoir de relancer la dynamique institutionnelle qui devait mener à une profonde révision des traités et des institutions communautaires.⁴ En effet, un projet d'initiative européenne fondateur ne pouvait pas être préparé par des diplomates nationaux qui reflétaient la volonté nationale et étaient conditionnés par leurs intérêts propres à même de leur faire perdre de vue toute perspective européenne. Il savait d'ailleurs, l'expérience des dernières années l'ayant démontré, qu'il ne fallait pas s'attendre à de grandes initiatives politiques de la part des gouvernements quant à l'approche de la future union. Déçu par ces derniers, encore incapables de s'entendre pour parvenir à une unité politique, il estimait donc que le Parlement européen avait la faculté de devenir le moteur du processus d'unité politique européenne et d'assumer la fonction de constituante. Une véritable Union politique européenne devait se fonder sur le consentement populaire et sur une légitimité démocratique européenne, contrat que seul le Parlement, en tant représentant et interprète de la volonté des peuples, pouvait remplir. Il s'agissait de faire progresser l'édification européenne non plus par le haut, sur la base de veines initiatives gouvernementales, mais par le bas. Il faisait donc parti de ceux qui étaient convaincus de l'inutilité d'une réforme non seulement entreprise par la voie diplomatique classique mais encore marginale dans la transformation de la structure de la Communauté et, dans ce contexte, de la nécessité pour le Parlement européen de faire œuvre constituante.

C'était cela qui l'avait, en outre, poussé à démissionner de son poste à la Commission européenne et à se présenter comme indépendant sur les listes du PCI aux élections de 1976 et

³ Citation dans, Bino Olivi, *L'Europe difficile*, Paris, Folio, 1998, chapitre 8, p.309.

⁴ Bino Olivi, *L'Europe difficile*, Gallimard, Paris, 2001, p.324-325. Sur l'action constituante de Spinelli voir aussi Jean-Marie Palayret, « Spinelli entre cellule carbonara et conseiller des princes », dans Bossuat Gérard (dir.), en collaboration avec Georges Saunier, *Inventer l'Europe, histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, pp.356-363.

d'être ensuite nommé au Parlement européen. En devenant membre, Altiero Spinelli pouvait directement agir au cœur des institutions européennes et faire entendre son projet politique européen envisagé depuis de très longues années. Mais persuader le Parlement européen de s'attribuer un pouvoir constituant n'était acquis d'avance. Pour progressivement convaincre ses collègues de mettre en œuvre son idée, il lui fallut donc au préalable un travail de longue haleine et de terrain.

Aussi, après la session plénière du 25 juin 1980, au cours de laquelle le Parlement avait dû mettre un terme au conflit avec le Conseil sur le budget, il exposa, dans une lettre envoyée à tous les membres du Parlement européen, un plan plus précis de sa proposition. Dans cet appel adressé aux parlementaires et aux groupes politiques favorables à la construction européenne, il se disait préoccupé par l'insuffisance de la structure institutionnelle existante. En conséquence, il appelait le Parlement à assumer « *son rôle d'inspiration et d'impulsion* » pour faire face aux problèmes institutionnels dont l'issue était susceptible de conditionner l'avenir de la Communauté. Il proposait à cet effet d'ouvrir sans plus tarder un grand débat sur la crise institutionnelle de la Communauté, une sorte de congrès européen, à l'issue duquel « *un groupe de travail* » serait créé et chargé de préparer un projet relatif aux réformes institutionnelles nécessaires.⁵

Puis, le 9 juillet 1980, il commença à réunir autour de lui les membres qui avaient répondu favorablement à son appel de juin, pour former un groupe informel qui devait inspirer la relance institutionnelle de la Communauté. Ces partisans (les plus fédéralistes) qui avaient décidé de préparer progressivement les éléments constitutifs d'une troisième relance de l'intégration européenne comme contrepoint démocratique de la coopération politique développée par les gouvernements, étaient au départ huit, de nationalités et d'appartenances politiques différentes : MM. Balfé, Gaiotti, Key, Leonardi, Lücker, Johnson, Visentini, Von Wogau. Avec ceux-ci, Altiero Spinelli fonda « le club du Crocodile », du nom du restaurant de Strasbourg où eurent lieu les premières réunions. Très vite les adhésions se multiplièrent et, en l'espace de quelques mois, le club compta près de soixante-dix-neuf députés, puis plus de deux cent cinquante, de formations politiques et de nationalités différentes, tous déçus par le caractère limité de leur expérience au Parlement européen. Ensemble, ils commencèrent ainsi à entreprendre une réflexion sur les problèmes interinstitutionnels. Le projet allait ainsi petit à petit prendre forme.

⁵ L'initiative est résumée dans *Bull.CE*, n°9-1983, point 1.1.1, p.7. Lettre aux membres du Parlement européen, dans *Archives Historiques des Communautés européennes*, dépôt, DEP, AS-36 (lettre aux membres du Parlement).

Le but premier du club du Crocodile fut de donner un contenu et une articulation précise aux idées de fond soutenues par Altiero Spinelli et de choisir les tactiques qui assureraient la réussite du projet.

Au centre de la préoccupation d'Altiero Spinelli et de sa théorie politique résidait le problème de l'organisation du pouvoir. Sa stratégie visait à modifier les structures existantes pour mettre en œuvre la construction fédérale moyennant l'élaboration et la réalisation d'une constitution européenne. Pour lui, le pouvoir fédéral devait permettre de supprimer, ou du moins de réduire, en les modifiant profondément, les pouvoirs nationaux traditionnels, porteurs de discordes. L'Europe ne pouvait être construite au moyen de la progression mesurée des fonctionnalistes, conditionnée et limitée par la médiation entre des intérêts nationaux contraires et incompréhensibles.⁶ Dans ces conditions, il préconisait, pour résoudre véritablement le problème politique de fond et restaurer la capacité de décision des institutions communes, des réformes fondamentales indispensables qui ne pouvaient résulter que d'un nouveau traité. C'était-là le point le plus délicat de sa stratégie et le premier enjeu majeur pour Altiero Spinelli : convaincre les adhérents, dont les conceptions pouvaient diverger, qu'il fallait doter l'Europe unie d'une constitution fédérale, aboutir à un nouveau traité pour réformer les politiques et les rapports entre institutions, et non procéder à des aménagements dans le cadre des traités existants.

Des discussions sur les grandes options et notamment sur le choix entre le retour aux traités ou la rédaction d'un nouveau traité s'engagèrent donc. Un clivage prévisible apparut alors entre les minimalistes pragmatiques partisans de la politique des petits pas, c'est-à-dire d'un retour à l'application des règles prévues par les traités communautaires, et les maximalistes ambitieux et réalistes partisans d'une révision totale des traités. Le groupe arriva finalement à la conclusion que la meilleure solution consistait bien à s'engager dans une autre voie que celle d'incertaines corrections et à rédiger un nouveau traité. La majorité des membres se rallia ainsi à la thèse d'un traité-constitution à l'encontre de la méthode de replâtrage des traités existants.

Pour se faire, il fallait disposer d'un nouvel instrument indépendant des organes traditionnels du Parlement et, en particulier, de la commission politique. Cette dernière constituait traditionnellement le forum privilégié des discussions politiques du Parlement, qui étaient aussi dérisoires que fréquentes, et on craignait, à juste titre, que l'initiative ne se perde en bavardages inutiles. Il fallait donc un instrument plus opérationnel.

⁶ Bino Olivi, *L'Europe difficile*, Gallimard, Paris, 2001, p.322.

Les travaux menés par le club du Crocodile aboutirent, le 18 novembre 1980, à une proposition de résolution : « *la résolution Abens* », du nom du premier signataire sur les 179 qu'elle comptera lors de son dépôt en février 1981. Elle prévoyait la constitution par le Parlement d'une « *commission ad hoc* » pour réfléchir aux réformes institutionnelles nécessaires à l'avenir de la Communauté qu'il estimait de son devoir de présenter. La méthode d'approche consisterait à opérer, pour réformer les politiques et les rapports entre les institutions, une révision des traités. Son travail, une fois achevé, serait discuté et voté par le Parlement européen sous la forme d'un projet de traité qu'il soumettrait ensuite aux gouvernements et aux parlements nationaux. Il devait être terminé à temps pour que les citoyens puissent se prononcer sur les réformes envisagées lors des prochaines élections européennes de 1984.

Mise à l'ordre du jour du Parlement européen lors de la session du 7-9 juillet 1981, un large débat s'en suivit.⁷ Parmi les objections formulées contre cette résolution par les divers groupes parlementaires figuraient notamment celles de quelques membres du Parti populaire européen (PPE) : Mariano Rumor estimait qu'il fallait s'orienter vers le changement tout en respectant les traités, et Jochen Van Aerssen, tout en louant leur initiative, estimait qu'il fallait instituer non pas une commission ad hoc mais plutôt une nouvelle commission permanente à partir de décembre 1981 qui traiterait des questions institutionnelles.

Après avoir voté un amendement reflétant l'accord réalisé sur un compromis présenté au nom du PPE, le Parlement européen adopta, le 9 juillet, à une large majorité, cette résolution enclenchant ainsi un processus politique et juridique nouveau en vue de mettre en place l'Union européenne.⁸ Elle prévoyait l'instauration dès la deuxième moitié de l'année parlementaire (janvier 1982) d'une « *commission institutionnelle permanente* » chargée « *d'élaborer une modification des traités existants* ». Sa mission serait de définir les objectifs principaux de l'Union européenne et de dégager, en fonction de ces objectifs, la nouvelle répartition des compétences et les réformes institutionnelles qui s'imposaient. Elle devait permettre d'arriver rapidement à un projet très élaboré de révision des traités sans passer par la procédure normale prévue par le traité qui confiait celle-ci à une Conférence intergouvernementale. Mais, il ne s'agissait pas non plus d'aboutir à une constitution fédérale

⁷ Résolution Abens, dans *Archives Historiques des Communautés européennes*, dépôt, DEP, AS-359 ; Résolution sur la création d'une commission *ad hoc*, *ibidem*, AS-37.

Session parlementaire du 6 au 10 juillet, dans *Bull.CE*, n°7/8-1981, points 2.3.4 et 2.3.5, pp.72-73. Consulter aussi pour le texte de la résolution et le compte rendu de la séance : *JOC* n°234 du 14.9.1981 et *JO*, *Annexe* n°1-273, session 1981-1982, séance du 7 juillet 1981, pp.83 et suiv.

⁸ Extrait de la résolution et du discours de M.Spinelli du 7 juillet 1981 devant le Parlement européen, dans *Parlement européen, Bataille pour l'Union*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1987, Première partie, Chapitre 1, pp.7-9.

telle qu'elle avait toujours été conçue par les fédéralistes européens du Parlement. L'impératif d'un consensus pour faire aboutir le projet avait entraîné de légères modifications, aucune majorité ne pouvant être obtenue au Parlement sans concession, de sorte que le projet différait de l'initiative originelle.

En instituant cette commission, le Parlement européen entamait, pour reprendre les mots d'Altiero Spinelli, un nouveau chapitre de sa vie : il entreprenait une lutte démocratique pour la construction de l'Europe, une action politique audacieuse, complexe, longue et difficile, et se dégageait par la même de son rôle habituel consultatif et subalterne.⁹ Le Parlement avait décidé de parfaire l'œuvre communautaire lui-même en lançant son propre projet de traité soutenu par la Commission européenne :

*« Il va de soi que la position prise par le Parlement européen dans ce contexte ne saurait être ignorée. Il s'est en effet prononcé sans équivoque en faveur d'un nouveau traité, dont il souhaite d'ailleurs élaborer lui-même un projet... La Commission compte sur le Parlement européen, expression vivante de l'esprit européen, pour contribuer à la création d'une structure institutionnelle complète et efficace au niveau de la Communauté ».*¹⁰

La commission institutionnelle, constituée, comme convenu, en janvier 1982, tint sa première réunion les 17 et 18 du mois. Elle était présidée par Mauro Ferri assisté de trois vice-présidents (Sjouke Jonker, Hans R. Nord, Marco Pannella) et d'un rapporteur (Altiero Spinelli) et composée de trente-sept parlementaires. Après plusieurs mois de travaux et grâce aux débats du Club du Crocodile, elle saisit en juin 1982 le Parlement européen d'un rapport sur les premières « orientations relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne » qui fut débattu lors de sa session plénière le 6 juillet 1982.

Sur la base de ce rapport, le Parlement adopta à une très large majorité par 257 voix pour, 37 contre et 21 abstentions, la résolution présentée par Altiero Spinelli.¹¹

Lors du débat qui avait précédé son adoption, si les intervenants, au nombre de quarante-deux, s'étaient majoritairement prononcés en faveur du rapport et de la résolution d'Altiero Spinelli, ils avaient toutefois été partagés entre « espoir » et « scepticisme » : Simone Veil (Lib.Fr), par exemple, estima que le projet d'union n'était pas « une chimère inutile, mais une nécessité » ; Robert Chambeiron (Com, Fr) qu'il fallait en revanche « se garder de construire des cathédrales lorsque la foi est absente » ; et Christian de la Malène (DEP, Fr) qu'il fallait être ambitieux mais sans méconnaître la réalité car « les chimériques ne sont pas des bâtisseurs ».

⁹ Discours de M. Spinelli du 7 juillet 1981, *opus cit.*

¹⁰ Commission des Communautés européennes, *Les relations entre les institutions de la Communauté COM* (81) 581 final. Bruxelles, le 07.10.1981.

¹¹ Résolution sur des orientations concernant la réforme des traités et la réalisation de l'Union européenne, Session du 5-9 juillet 1982, dans *Bull. CE*, n°7/8-1982, points 2.4.1, p.83 et 2.4.3, pp.84-85.

La Commission, par l'intermédiaire de son commissaire Frans Andriessen, avait, de son côté, fait savoir qu'elle entendait jouer pleinement son rôle dans ce débat et que, pour sa part, elle avait déjà fait des propositions pour améliorer la pratique actuelle qui ne nécessitaient pas de modification des traités (rapport Andriessen).¹²

La résolution adoptée à l'issue de cette première phase confirmait les travaux engagés par la commission institutionnelle et l'invitait à poursuivre ses réflexions dans la ligne suivie jusqu'ici, à savoir : élaborer à partir des traités, accords, déclarations et actes communautaires en vigueur, un projet de modification des traités qui définirait les tâches, les compétences et les institutions de l'Union. Elle décrivait aussi le rôle de l'Union, qui devait se définir par rapport à un critère fondamental de subsidiarité, ainsi que les réformes institutionnelles qui conserveraient la structure communautaire mais modifieraient les rapports entre les institutions : « *les institutions actuelles de la Communauté seront adaptées de telle manière que, d'une part, les carences actuelles soient éliminées et que, d'autre part, l'Union ait la possibilité d'assumer de nouvelles tâches et d'accroître ses compétences* ». ¹³

Altiero Spinelli était donc parvenu à faire approuver un premier rapport sur l'Union européenne qui marquait le commencement « *d'une bataille politique démocratique pour défendre l'Europe des Européens, faites par les Européens et pour les Européens* ». ¹⁴ Ainsi s'achevait la première phase de ses travaux dans la voie d'une réforme des traités qui avait démarré par les réflexions du Club du Crocodile et l'adoption de la résolution du 9 juillet 1981.

Dans la seconde phase la commission institutionnelle devait poursuivre ses travaux en confiant notamment à six rapporteurs (Karel de Gucht, Jacques Moreau, Gero Pfenning, Derek Prag, Michel Junot remplacé ensuite par Hans-Joachim Seeler, Ortensio Zecchino) et un rapporteur - coordinateur (Altiero Spinelli) le soin de présenter une série de propositions pour construire le projet de traité. En fonction de leurs délibérations, la commission institutionnelle élaborerait ensuite une « *résolution globale détaillée* » relative au contenu de l'avant projet de traité, c'est-à-dire un rapport exposant dans le détail les principes et lignes directrices du futur traité, et sur lequel le Parlement se prononcerait à l'automne 1983. Après avoir été approuvé, la commission assistée d'un comité de juristes le concrétiserait cette fois-ci dans un « *projet formel de réforme* » ou « *un avant-projet de traité* » instituant l'Union

¹² Session du 5-9 juillet 1982, *ibidem*, point 2.4.3, p.85.

¹³ Session du 5-9 juillet 1982, *ibidem*, point 2.4.3, p.84 et citation dans résolution du 6 juillet 1982 présentée par M.Spinelli, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 2, pp.10-16. JO n°C 238 du 13.9.1982, pp.25-26.

¹⁴ Présentation par le rapporteur Spinelli, le 5 juillet 1982, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 2, p.16.

européenne et contenant l'ensemble des nouvelles tâches de la Communauté. Le Parlement serait chargé de l'examiner et de le voter en dernière lecture au début de l'année 1984, couronnant ainsi son mandat expirant en juin. Enfin, les Etats membres procéderaient à sa ratification.¹⁵

A partir du 6 juillet et pendant près d'un an, la commission institutionnelle débattit donc, d'après les orientations générales fixées par le Parlement pour guider son action et les propositions faites par les rapporteurs, des grands chapitres du futur traité.¹⁶ Tout au long de l'année elle entreprit un travail d'approfondissement, soumettant « *chaque paragraphe de chaque chapitre à des lectures répétées en les remaniant assez souvent complètement, afin d'obtenir dans chaque cas le consensus le plus large possible* ». ¹⁷ Les groupes politiques lui avaient également fait parvenir leurs propositions de modification. Après d'intenses discussions et efforts, les travaux aboutirent à la formulation d'un texte de proposition de « *résolution relative contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne* », dit aussi le rapport Spinelli, adopté par la commission institutionnelle le 5 juillet 1983 par 29 voix pour, 4 contre et 2 abstentions.¹⁸ Ce rapport qui concrétisait la vision politico-institutionnelle du Parlement, fut remis lors de sa session du 12 au 16 septembre 1983.¹⁹

En le présentant, Altiero Spinelli insista notamment sur l'importance que revêtirait l'adoption rapide et sans modification excessive de cet avant-projet qui n'était « *ni une fuite en avant ni une construction tirée de l'abstrait* », mais une réponse réaliste aux problèmes concernant « *les compétences et les pouvoirs des institutions européennes* » fondée « *sur l'acquis communautaire* » ainsi que les engagements assumés au sein de la coopération politique. Elle n'était pas non plus l'expression d'une idéologie partisane et traditionnelle « *mais un texte commun, cohérent et constructif* » et « *l'expression d'un très large consensus* ». ²⁰

Lors du débat qui suivit, les prises de positions parlementaires révélèrent de profondes divergences de vue fondées sur la crainte et les réticences d'un côté, et les vœux et l'espoir de l'autre. Des réactions d'hostilité et des réserves et objections furent ainsi exprimées envers la

¹⁵ Session du 5-9 juillet 1982, *opus cit.*, pp.83-84.

¹⁶ Sur les travaux de la Commission : Sixième conférence Jean Monnet, institut universitaire européen de Florence, le 13 juin 1983, dans Zorgbibe Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris PUF, 1993, document XVI, pp.196-199.

¹⁷ Présentation de la résolution par M.Spinelli, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 2, p.17.

¹⁸ Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne, dans *Document de séance*, 1-575/83/B du 15 juillet 1983. Et, dans *Archives Historiques des Communautés européennes*, dépôt, DEP, AS-360.

¹⁹ Session du 12-16 septembre 1983, dans *Bull.CE*, n°9-1983, points 2.4.5, 2.4.8 et 2.4.9, pp.89- 92.

²⁰ Présentation de la résolution par M.Spinelli, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 3, pp.17-19.

résolution Spinelli qui était « *lourde d'inconvénients* » car « *utopique, inopportune* » voire « *dangereuse* », remettait en cause le droit de veto, donnait à la Commission la faculté de définir les intérêts vitaux ou encore faisait du Conseil une sorte de deuxième chambre. Pour d'autres, au contraire, elle répondait à un « *besoin d'Europe* », représentait « *une page importante dans l'histoire de la Communauté* » et faisait du Parlement le « *missionnaire de l'Europe* ». ²¹

Quant à la Commission, elle donna une appréciation d'ensemble positive. Les propos de Gaston Thorn étaient même assez éloquents :

«...si votre Assemblée fait sienne l'œuvre de sa commission institutionnelle, le Parlement européen, ..., aura démontré qu'il est...capable de dégager une position commune articulée et détaillée sur l'avenir de l'Europe ; il aura réussi en peu de temps là où, hélas, les représentants des gouvernements échouent depuis nombre d'années ».

La résolution constituait donc pour la Commission « *une leçon de dynamisme et de réalisme politique* » et « *un excellent compromis entre le pragmatisme et l'idéalisme* ». ²²

Mauro Ferri, président de la commission institutionnelle, conclut enfin les débats en exhortant les parlementaires au courage et en leur demandant de faire un choix « *global, politique* » sans s'arrêter à certaines orientations ou modalités ne leur convenant pas.

Avant de procéder au vote, Altiero Spinelli exprima aussi une dernière fois au Parlement à l'aide d'une parabole la signification de l'action entreprise et les obstacles qui surviendraient en chemin :

« Vous avez tous lu le roman d'Hemingway où l'on parle d'un vieux pêcheur qui, après avoir pêché le poisson le plus gros de sa vie, tente de le ramener au rivage. Mais les requins peu à peu le dévorent et lorsqu'il arrive au port, il reste seulement l'arête. Monsieur le président, quand vous voterez dans quelques minutes, le Parlement aura capturé le poisson le plus gros de sa vie, mais il devra le ramener au rivage. Soyons donc vigilant, car il y aura toujours des requins qui essayeront de le dévorer. Essayons de ne pas rentrer au port avec seulement l'arête ». ²³

Après deux jours de débat sur le rapport, le Parlement européen l'adopta, moyennant quelques amendements, le 14 septembre à une large majorité par 201 voix pour, 37 contre et 72 abstentions, sous la forme d'une résolution relative au contenu (principes et lignes directrices) du projet préliminaire de traité sur l'Union européenne. Cette résolution chargeait « *la commission institutionnelle de rédiger et de soumettre à son approbation, avant la fin 1983,*

²¹ Session du 12-16 septembre 1983, *opus cit.*, point 2.4.8, cf. les réserves de: MM. de la Malène (DEP/F), Prag (DE/RU), Mme Fock (Soc/D), ou encore M.Gallan (Lib.F) et M.Bøgh (Ind-Mouvement anti-adhésion/DK). Pour les vues plus optimistes, cf. : MM.Radoux (Soc/B), Estgen (Soc/L).

²² M.Thorn, président de la Commission, intervenant devant le Parlement européen, le 13 septembre, dans *Bull.CE*, n9-1983, point 1.1.3, pp.24-27 ; et M.Andriessen (commissaire), *Ibidem*, point 2.4.8 p.91.

²³ Intervention M.Spinelli du 14 septembre 1983, dans *Bataille pour l'Union*, *opus cit.*, p.5.

un avant-projet de traité instituant l'Union européenne, en s'inspirant des principes et des lignes directrices » qui y étaient définies.²⁴

Sur la base de cette résolution, la commission institutionnelle assistée d'un comité de quatre juristes (Francesco Capotorti, Meinhard Hilf, Francis Jacobs, Jean-Paul Jacque) se mit donc à rédiger l'avant-projet de traité sous forme juridique.²⁵

Le texte final composé de 87 articles fut ensuite soumis au Parlement européen lors de sa session plénière de février 1984. Certains parlementaires s'étaient demandé lors du débat si en réalité le blocage de la Communauté était vraiment dû aux institutions, ou s'il ne fallait pas plutôt remettre en cause le manque de volonté politique des Etats. D'autres, sans remettre en cause l'idée d'une structure européenne dotée de nouvelles institutions, avaient estimé que ce projet était trop vague dans le domaine économique. Enfin, d'autres encore l'avaient jugé trop mou et insuffisant (maintien du droit de veto).

A l'issue de ce débat où les arguments échangés n'étaient pas sans rappeler ceux avancés en septembre 1983 à propos de la résolution, le Parlement adopta définitivement, le 14, à une très large majorité (237 voix pour, 31 contre et 43 abstentions), le projet de traité ainsi que la résolution l'accompagnant (238 voix pour, 32 voix contre et 34 abstentions). Ce document politique traduisait donc un large consensus au sein des groupes politiques. Les clivages idéologiques des partis politiques avaient été dépassés pour appuyer ce projet de traité né de l'obstination et de la conviction d'Altiero Spinelli.

Parmi les 237 votes en faveur du projet de traité, on comptait l'ensemble des parlementaires du parti populaire européen, du groupe libéral et démocratique (sauf les membres danois), la plupart des démocrates européens ayant participé au vote, la majorité des membres du groupe socialiste, les membres du groupe des démocrates européens de progrès et, à l'exception des membres danois, les parlementaires des groupes des indépendants et des non-inscrits. La surprise était venue des démocrates européens puisque vingt-quatre de ses membres britanniques avaient marqué leur approbation alors qu'ils s'étaient abstenus en septembre 1983, et du groupe socialiste puisque ses membres français s'étaient abstenus au lieu de voter contre.

Parmi les votes contre, figuraient six conservateurs (DEP/RU), la majorité (huit) des travaillistes britanniques (S/RU) ainsi que deux des principaux groupes d'opposants : les

²⁴ Résolution du Parlement européen sur l'avant projet de traité instituant l'Union européenne, 14 septembre 1983, dans *Bull.CE*, n°9-1983, point 1.1.2, pp.8 -24.

²⁵ Résumé de l'initiative, dans *Bull.CE*, n°9-1983, point 1.1.1, p.7. *Archives Historiques des Communautés européennes*, dépôt, DEP, AS-361 : texte du projet de traité ; AS-362 : document de travail relatif à l'avant projet.

communistes français (six) et grecs (deux) d'une part, et l'ensemble des Danois (huit) toutes tendances confondues d'autre part.²⁶

Bien que réunissant en son sein des représentants de conceptions politiques souvent fort éloignées les unes des autres, le Parlement européen avait ainsi démontré, après trois ans de travail, de nombreuses réunions de sa commission institutionnelle et quatre débats généraux en séance plénière, qu'il était capable de dégager une position commune articulée et détaillée sur l'avenir de l'Europe. Jamais une institution quelconque n'avait jusqu'alors procédé à un examen aussi minutieux des résultats de l'intégration européenne, des causes et des crises, et d'une possible réforme radicale des institutions communautaires.

Il montrait l'existence d'une volonté politique européenne tendant vers une Europe unie plus efficace et plus démocratique. Altiero Spinelli avait finalement réussi, là où les représentants des gouvernements avaient échoué, à faire voter un projet de réforme politico-institutionnelle audacieux qui, s'il ne devait pas connaître une fin glorieuse, marquait tout de même son temps et les esprits. Le 14 février 1984, clôturant les travaux débutés en juillet 1981 avec la décision de créer la commission institutionnelle puis développés en 1982 et 1983, représentait effectivement une date importante dans l'histoire du Parlement européen en tant que sa première grande tentative de jouer son rôle d'assemblée constituante. En approuvant cette proposition de réforme, le Parlement européen couronnait brillamment son mandat qui expirait en juin 1984. Il restait à présent à la faire adopter par les Etats :

*« Ayant atteint la fin du premier chapitre et au début d'un nouveau chapitre qui sera probablement suivi par d'autres et réfléchissant sur le travail que j'ai essayé de faire ici, je dois dire que si les idées contenues dans ce texte et dans la résolution n'avaient pas existé dans l'esprit d'une grande majorité du Parlement, je n'aurais jamais réussi à les faire sortir. Comme Socrate je me suis borné à pratiquer l'art de la Maïeutique. J'ai été l'accoucheur qui a aidé le Parlement à faire naître cet enfant. Maintenant nous devons le faire vivre ».*²⁷

Dans la résolution relative au projet de traité instituant l'Union européenne, le Parlement européen présentait son projet comme un « *devoir historique* » en tant que première Assemblée élue au suffrage universel direct. Il y reconnaissait l'urgence et la nécessité d'une relance de la construction européenne afin de faire face aux difficultés auxquelles elle était confrontée en allant « *au delà du degrés actuel d'unification* » pour instituer une Union européenne, dont l'idée avait été adoptée au sommet de Paris en octobre 1972 puis réaffirmée par la déclaration de Stuttgart adoptée depuis lors. Cette relance devait notamment comporter

²⁶ Pour la position des différents groupes voir la session parlementaire du 13-17 février, dans *Bull.CE*, n°2-1984, point 2.4.12, pp.104-105.

²⁷ A.Spinelli, discours devant le Parlement européen, 14 février 1984, dans Gérard Bossuat, *Les Fondateurs de l'Europe Unie*, Belin, 2001, 286p. Chapitre 12, p.208 ; ou dans *Bataille pour l'Union*, opus cit., chapitre 4, p.22.

« l'établissement d'un nouvel équilibre institutionnel ». Le Parlement approuvait dans cette optique l'avant-projet qui devenait « le projet de traité ».²⁸

Dans le préambule de ce traité, le but poursuivi, la finalité de l'exercice y était clairement rappelée : « *poursuivre et relancer l'œuvre d'unification démocratique de l'Europe* » en créant une nouvelle entité politique appelée « *Union européenne* ». Il s'agissait plus précisément de franchir une étape supplémentaire par une redéfinition des objectifs de la construction européenne ainsi que par une refonte des structures, indispensable pour « *donner à des institutions plus efficaces et démocratiques les moyens* » de les atteindre. Le projet tendait donc à opérer une dynamique réformatrice du processus d'intégration politique en créant une Union européenne dotée d'organes efficaces et démocratiques, mais aussi de compétences élargies (notamment à la politique étrangère et la défense).

L'originalité du traité tenait alors au fait qu'il plaçait la construction européenne toute entière sous le signe de l'Union. Il proposait d'associer, au sein de l'Union européenne, la Communauté, avec ses institutions et ses politiques communes, et la coopération de nature intergouvernementale :

« 7.1. L'Union fait sien l'acquis communautaire. 2. Les dispositions des traités instituant les Communautés européennes ainsi que des conventions et protocoles relatifs aux dites Communautés, qui concernent les buts de celles-ci et leur champ d'application et qui ne sont pas modifiées de façon expresse ou implicite par le présent traité, font partie du droit de l'Union. Elles ne peuvent être modifiées que selon la procédure de révision prévue à l'article 84 du présent traité...4. Les actes des Communautés européennes ainsi que les mesures prises dans le cadre du Système monétaire européen et de la coopération politique continuent à produire leurs effets, pour autant qu'ils ne sont pas incompatibles avec le présent traité, tant qu'ils n'auront pas été remplacés par des actes ou mesures pris par les institutions de l'Union, conformément à leurs compétences respectives ».

Le Parlement avait fait le choix délibéré d'une approche globale en substituant un cadre unique à la diversité des instruments existants. C'était une véritable tentative de remise en ordre qui était au cœur de ce projet de traité. « *Il s'agissait d'une constitution de nature para fédérale, en 87 articles, disposant d'une souplesse suffisante pour permettre un passage progressif de la situation existante au système final* ».²⁹ Au delà de l'anarchie des textes et des habitudes, il avançait une démarche unitaire harmonieuse avec un seul texte constitutionnel qui regrouperait, dans une architecture unique et cohérente, l'ensemble de l'acquis

²⁸ Résolution relative au projet de traité, dans *Bull.CE*, n°2-1984, point 1.1.2, p.8, paragraphe 1, 3 et 4. (*JO* n°C 77 du 19.3.1984, p.32). Pour l'analyse du traité ci-après, voir Bieber Roland et alii, *L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite, Analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne*, Luxembourg, Perspectives européennes, Office des publications officielles des Communautés européenne, 1985.

²⁹ « Entre cellule Carbonara et conseiller des Princes : Impulsions et limites de la relance européenne dans le projet Spinelli d'Union politique des années 1980 », par Jean-Marie Palayret, *opus cit.*, pp.355-382

communautaire, préservé, c'est-à-dire les normes des traités existants comme les pratiques extracommunautaires. Le nouveau traité garantirait ainsi la continuité juridique et politique entre les Communautés et la coopération d'un côté et l'Union de l'autre. Par rapport à la première version qui avait été approuvée à une large majorité le 14 septembre 1983 : la création d'une Union européenne ne se ferait plus au moyen d'une révision fondamentale des traités de base. Le Traité créant l'Union européenne se substituerait, en les incorporant, aux anciens. En le ratifiant les Etats membres accepteraient donc un degré supplémentaire d'intégration européenne : ils adhéreraient à l'Union européenne, les autres demeureraient dans les Communautés.

Le Parlement avait cependant été assez réaliste pour admettre une phase préparatoire avant que le transfert définitif des compétences vers l'Union puisse être accepté par les Etats (ex : politique étrangère). Aussi, pour permettre à l'Union d'étendre sa compétence à des domaines non encore abordés par elle, tout tenant compte de la souveraineté des Etats, le traité introduisait une autre originalité. Il fondait l'Union sur le principe de subsidiarité qui devenait un élément actif du système. Ce principe, fondement institutionnel des Etats à structure fédérale, veut que l'on confie à des institutions communes *« les seules compétences nécessaires pour mener à bien les tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément »*.³⁰ Les modalités d'application de ce principe apparaissaient à l'article 12.2 qui stipulait :

« Lorsque le présent traité attribue une compétence concurrente à l'Union, l'action des États membres s'exerce là où l'Union n'est pas intervenue. L'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres œuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales. La loi qui déclenche l'action commune dans un secteur non encore abordé par l'Union, ou par les Communautés, doit être adopté selon la procédure de la loi organique ».

Suivant ce schéma, l'intervention de l'Union au nom de la subsidiarité imposerait la rencontre de plusieurs critères : concerner une compétence concurrente ; concerner les tâches qui, ne pouvant pas être menées de manière suffisante au niveau des Etats, imposait une action commune de l'Union jugée plus efficace.

Le principe de subsidiarité présentait un double avantage : celui de préserver les compétences des Etats en veillant à ne pas faire à un niveau plus élevé (Union) ce qui pouvait l'être avec plus d'efficacité à un niveau plus faible (celui des Etats), tout en garantissant un transfert

³⁰ Projet de traité instituant l'Union européenne, dans *Bull.CE*, n°2-1984, pp.8-26, cf. : Préambule alinéa 9, voir aussi article 12.2

progressif des compétences vers l'Union qui dévaloriserait, dans le même temps, le mythe de la souveraineté nationale et répondrait au problème récurrent de la supranationalité. Autant dire qu'il poursuivait deux objectifs opposés mais avec pour ambition de supprimer la distorsion existant dans la formation de la volonté politique européenne entre compétences nationale et commune.

Cette approche pouvait, en outre, soulever une interrogation : au nom de quels critères une gestion nationale ou européenne serait-elle considérée comme plus ou moins efficace ? Sur ce point, le Parlement avait évité l'erreur consistant à vouloir fixer de manière rigide et définitive ce qui ressortait de la compétence commune et ce qui appartenait à la compétence nationale et qui aurait suscité la méfiance excessive des Etats qui souhaitaient garder le contrôle.

Le souci de « *subsidiarité* », inscrit dans le préambule du projet d'Union et consacré en outre à Maastricht, apparaissait ainsi pour la première fois dans un texte émanant d'une institution communautaire. Le Parlement fut un des premiers à tenter de définir ce principe, c'est pourquoi il convenait de s'attarder dessus.

Pour exercer ses compétences et réaliser les tâches qui lui seraient confiées, l'Union disposerait d'institutions communes inspirées du modèle communautaire. Le traité maintenait effectivement les institutions des Communautés qui gardaient la même dénomination, à l'exception du Conseil des ministres renommé « *le Conseil de l'Union* » par distinction avec le Conseil européen. La physionomie institutionnelle de l'Union comportait cependant un aspect novateur car le traité adjoignait à son dispositif institutionnel le Conseil européen qui ne serait plus une institution officieuse, mais la cinquième institution de l'Union. Il mettait ainsi un terme à sa mise à l'écart.³¹

Mais, si le traité conservait à quelques différences près les institutions existantes, d'importantes modifications étaient introduites. La répartition des pouvoirs et, dans certains cas, la composition et le processus de désignation des institutions changeaient en s'inspirant de plusieurs principes : participation des Etats membres, légitimité démocratique, séparation des pouvoirs, efficacité de fonctionnement.³² La relance devait donc passer par l'établissement d'un équilibre institutionnel nouveau et renforcé. Le projet offrait ainsi une nouvelle vision des institutions, de leur rôle et de leur rapport, fort différentes de ce qui avait été imaginée côté gouvernemental.

En ce qui concernait le Conseil de l'Union, l'article 20 soulignait sa nature d'institution de l'Union plutôt qu'organe intergouvernemental en prévoyant que chaque

³¹ *Ibidem*, article 8.

³² *Ibidem*, article 20.

représentation des Etats membres, nommée par son gouvernement respectif, serait « *dirigée par un ministre chargé de manière spécifique et permanente des affaires de l'Union* ». Pour renforcer l'unité du Conseil, le traité envisageait donc de donner aux délégations au sein du Conseil davantage de permanence en plaçant à la tête de chacune d'entre elles un haut responsable. Ce ministre des affaires européennes serait en mesure de coordonner les attitudes des différents ministères avec plus d'efficacité et, de par sa permanence, d'assurer une certaine continuité dans la composition du Conseil en mettant fin à la nomination de représentants spécialisés pour des problèmes spécifiques, soit au cloisonnement en Conseils distincts.

L'article 21 énumérait ensuite une partie de ses fonctions : outre ses compétences dans les relations internationales, il maintenait de façon limitée sa participation aux procédures législative et budgétaire et instaurait un droit d'initiative restreint.

Le Parlement européen, seule institution possédant une légitimité démocratique directe et donc incarnant véritablement l'identité de l'Union, occuperait désormais une place prépondérante. L'ensemble de ses fonctions était récapitulé avec clarté à l'article 16 mais cette liste, précisait le projet, n'était pas exhaustive : investiture de la Commission en approuvant son programme politique ; pouvoir de contrôle politique sur cette dernière qui ne se limiterait pas à la faculté de la démettre de ses fonctions par une motion de censure, mais impliquerait le droit d'être informé de ses activités et donc de la questionner et de lui faire connaître son point de vue ⁽³³⁾ ; pouvoir d'enquête et de pétition.

De plus, si jusqu'à présent il n'émettait que des avis sur les propositions de la Commission, le projet envisageait de lui donner un rôle central dépassant le cadre habituel d'organe purement consultatif par un exercice conjoint et équilibré du pouvoir législatif avec le Conseil. Il deviendrait une branche de l'autorité législative qui ne serait plus le domaine exclusif du Conseil. L'objectif était de renforcer l'aspect démocratique des procédures législatives en construisant une Europe dans laquelle, tout en préservant les droits du Conseil, les représentants du peuple, et non plus seulement les gouvernements, joueraient un rôle. L'Europe des gouvernements et des diplomaties devait donc aussi s'accompagner de celle des citoyens.

Les articles 36 et surtout 38 mettaient alors en lumière les principes de base de l'exercice du pouvoir législatif dans l'Union entre le Parlement et le Conseil de l'Union avec la participation active de la Commission.

³³ D'après l'article 29, elle doit répondre aux questions écrites ou orales posées par les parlementaires.

La coopération entre les deux branches de l'autorité législative s'effectuerait grâce à une navette Parlement - Conseil. La Commission pourrait à tout moment présenter des amendements. Le Parlement et le Conseil pourrait également présenter des amendements mais uniquement lors des débats au sein de leurs institutions respectives.

Au niveau du déroulement de la procédure de vote de la loi, le Parlement devait être saisi en premier du projet. Le résultat de cette première lecture, atteint au terme d'un délai de six mois, donnerait lieu à plusieurs situations :

- le texte approuvé, avec ou sans amendements, serait directement transmis au Conseil. Toutefois, avant le dépôt au Conseil, la Commission aurait la possibilité pendant un mois d'exprimer un « *avis* » favorable ou non sur le texte adopté (sous entendu amendé) par le Parlement. La proposition de la résolution du 6 juillet qui prévoyait que celui-ci soit obligatoire n'avait pas été retenue ;
- si le projet n'avait pas fait l'objet d'un vote dans le délai imparti, il serait réputé adopté et transmis au Conseil ;

A noter que dans le cas où les majorités requises pour l'approbation du projet n'étaient pas atteintes, la Commission aurait le droit de le retirer ou de le modifier et de le redéposer devant le Parlement. On remédierait ainsi à une situation synonyme de rejet parlementaire implicite.

Le Conseil ensuite saisi du projet, approuvé explicitement (avec ou sans amendement) ou implicitement par le Parlement, procéderait à sa première lecture. Le résultat de cette lecture donnerait aussi lieu à plusieurs situations :

- avec un avis favorable ou sans avis de la Commission, soit le Conseil approuverait, sans l'amender, le projet à la majorité absolue et le texte serait réputé adopté ; soit il le rejetterait à l'unanimité, quorum qui, en outre, rendrait particulièrement difficile de mettre un terme à la procédure ;
- Avec un avis défavorable, il l'approuverait sans amendement ou le rejetterait à la majorité qualifiée ;
- Si le projet avait été amendé à la majorité simple ou que le vote du Conseil n'avait pas réuni le quorum requis pour l'approuver ou pour le rejeter, une procédure de concertation s'engagerait pendant trois mois entre une délégation du Parlement et une délégation du Conseil. La Commission participerait aux travaux comme médiateur dans la recherche d'un accord sur un texte commun.

En cas de succès de la concertation, le texte de compromis serait soumis aux deux instances qui disposeraient de trois mois pour l'approuver, sans amendement possible, à la majorité absolue. Le vote d'une seule des deux institutions était suffisant pour l'adoption du projet.

En cas d'échec de la concertation, ce serait le texte issu du Conseil qui serait soumis à l'approbation du Parlement sous trois mois. La Commission serait seule compétente, à ce stade-là, pour proposer des amendements. Le Conseil conserverait néanmoins un droit de rejet définitif dans les trois mois suivants adoption du texte par le Parlement. Pour se faire il devait réunir une majorité qualifiée.

Tout au long de la procédure, si une des deux institutions ne soumettait pas au vote, dans le délai prévu, le projet, celui-ci serait réputé approuvé par l'institution silencieuse. Le non respect des délais aurait donc des conséquences précises afin d'éviter, en cas de silence d'une institution, une paralysie de la procédure. De fait, Parlement et Conseil seraient tenus d'apporter une attention particulière à chaque projet de loi déposé. Car, si le Conseil/ le Parlement n'avait pas statué dans le délai requis sur le projet alors même que le Parlement/le Conseil l'avait approuvé explicitement, chacun courait le risque d'une adoption sans son aval. Toutefois, les délais pourraient être prorogés d'un commun accord « *dans une situation déterminée* » et, surtout, aucune loi ne pourrait être adoptée sans le consentement explicite de l'une des deux branches. En cas de silence, il était donc nécessaire pour que le projet soit adopté que l'une des deux institutions au moins se soit prononcée favorablement. Aussi, dans le cas où l'approbation du Parlement avait été implicite et que le Conseil ne s'était pas non plus prononcé, le projet serait considéré caduc.

En ce qui concernait les modalités de vote, le traité prévoyait la majorité pour tous les votes du Parlement et du Conseil (sauf exception dans des cas expressément prévus).³⁴ De plus, il s'attaquait de façon prudente à la question controversée du veto national en rendant exceptionnel le recours à la notion d'intérêt national vital et en prévoyant son élimination progressive. Pour une période transitoire de dix ans après l'entrée en vigueur du traité, un Etat membre pourrait faire reporter le vote de manière à permettre le réexamen de la question en invoquant « *l'intérêt vital national* », moyennant que les motifs en soient publiés (un Etat membre devrait donc justifier son attitude concrètement et par écrit) et qu'il soit reconnu comme tel par la Commission.³⁵ Ainsi, le projet semblait ériger la Commission en arbitre faisant le tri entre les appels justifiés et ceux non justifiés à l'intérêt de l'Etat. Mais était-il concevable qu'un Etat accepte que la Commission définisse ce qui serait pour lui essentiel ou accessoire ? En garantissant de manière plus ou moins ambiguë le recours à l'intérêt vital, le projet cherchait en tout cas à ne pas effrayer les gouvernements, tout en radicalisant le caractère supranational de la prise de décision.

³⁴ *Ibidem*, cf. : article 17 pour les différents types de majorité au Parlement ; article 23 pour celles du Conseil.

³⁵ *Ibidem*, article 23.3.

En généralisant le vote majoritaire au sein du Conseil et en encadrant la recours à l'intérêt vital, le Parlement cherchait à rendre plus difficile les possibilités de bloquer les décisions et à faire en sorte que les problèmes soient résolus dans un esprit communautaires.

Le projet instaurait dans le domaine législatif une procédure de codécision, sans jamais en proposer le terme, conciliant adroitement un équilibre raisonnable des pouvoirs partagés entre les Etats et le Parlement, et préservant équitablement, de fait, les intérêts des Etats membres et l'intérêt général de l'Union.

De façon plus terre à terre, le dispositif législatif caractérisé par la participation à pied d'égalité du Parlement, par le recours au vote majoritaire et par une procédure visant à dissuader les Etats d'user du droit de veto, auraient des conséquences positives sur la procédure décisionnelle du Conseil qui s'en trouveraient démocratisée, assouplie et son efficacité fonctionnelle améliorée.

D'autre part, le traité renforçait le rôle de la Commission en consacrant sa nature démocratique et son caractère politique irremplaçable.

Il transformait la procédure de nomination et d'investiture de la Commission par une indépendance accrue vis-à-vis des Etats et une légitimation parlementaire. Désormais le pouvoir de nommer le Président appartiendrait à une institution de l'Union : le Conseil européen. Ce choix serait lourd de conséquences. Une fois nommé, le président de la Commission acquerrait un pouvoir dans la nomination des autres membres en formant à son tour son équipe après consultation, non contraignante, du Conseil européen.³⁶ Les membres de la Commission ne seraient donc plus nommés d'un commun accord par les gouvernements qui dans la réalité s'entendaient pour nommer chacun son ou ses membres. Cette formule visait à garantir une plus grande cohésion de l'équipe commissionnaire tout en renforçant l'autorité et le rôle de son président. La Commission soumettrait ensuite son programme sur les « *orientations de l'action de l'Union* » au Parlement dont elle recevrait l'investiture après un vote à la majorité simple.³⁷ Le Parlement aurait donc le dernier mot quant à la nomination et l'investiture définitive de cette dernière. Ainsi, tout en préservant au moyen de la participation du Conseil européen l'influence des Etats membres, leur rôle serait réduit au profit d'une participation décisive du Parlement et du futur président de la Commission.

Enfin, la Commission aurait, conformément à l'article 29, une responsabilité politique devant le Parlement (réponse aux questions écrites et orales du Parlement ; démission en cas de

³⁶ *Ibidem*, article 25.

³⁷ *Ibidem*, articles 25, 28, 16.

motion de censure) afin de renforcer, par un contrôle légitimé démocratiquement, sa propre légitimité démocratique.

Pour ce qui était de ses fonctions énumérées, en partie, à l'article 28, elles restaient, pour l'essentiel et à quelques nuances près, celles prévues par les traités de Rome. Elle devait prendre les « *initiatives appropriées* » (avis, recommandations, mesures de politique générale) pour la mise en œuvre de son programme, présenter le projet de budget et l'exécuter, veiller à l'application des lois et du traité. Elle détiendrait toujours en règle générale l'initiative législative mais son monopole de l'initiative disparaîtrait dans certaines circonstances exceptionnelles au profit du Conseil ou du Parlement. Ces deux institutions auraient la possibilité d'adresser une « *demande motivée* » à la Commission qui serait dès lors chargée de mettre en forme l'initiative, c'est-à-dire de rédiger le « *projet de loi* ». Elle conserverait donc la maîtrise technique du projet. Toutefois, la Commission n'étant pas obligée de donner suite à cette demande, le Conseil ou le Parlement aurait la possibilité, dans ce cas, de déposer un projet de loi accompagné d'un « *avis* » de la Commission donnant les motifs de son refus.³⁸ Si le Conseil et le Parlement se voyaient octroyer un droit d'initiative propre comparable au droit de proposition de la Commission, celui-ci restait secondaire.

Gaston Thorn avait émis une réserve sur l'octroi de ce droit d'initiative législative dévolu pour parti au Conseil qui risquait d'entraîner « *une renationalisation de l'initiative* ». La Commission devait rester « *le moteur de l'engin communautaire et ne pas devenir le simple exécutif d'actes législatifs d'origine et de motivation diverses* ».³⁹ Le monopole de l'initiative était nécessaire pour sauvegarder l'indépendance de la Commission et l'intérêt communautaire dans la procédure législative.

En contrepartie, la Commission jouerait un rôle privilégié dans le déroulement de la procédure législative par le retrait de ses projets de lois déposés devant l'autorité législative jusqu'à son adoption en première lecture par le Parlement afin de les réexaminer (et non à toutes les étapes de la procédure comme le prévoyait la résolution du 13 juin 1982) ; par un pouvoir d'objection lui permettant de donner un avis défavorable sur un texte voté par le Parlement ; et par un droit d'amendement prioritaire.⁴⁰

Enfin, l'aspect le plus important était qu'elle aurait un pouvoir réglementaire et des compétences autonomes en matière d'exécution de la loi : elle « *arrête les règlements*

³⁸ *Ibidem*, article 37.1-2.

³⁹ M.Thorn, président de la Commission, intervenant devant le Parlement européen, le 13 septembre 1983, dans *Bull.CE*, n°9-1983, p.25.

⁴⁰ Projet de traité, *opus cit.*, articles 37-38.2. Il faut y ajouter son rôle dans le comité de concertation et dans la procédure du droit de veto.

d'application des lois et prend les décisions d'exécution nécessaires ». ⁴¹ En lui attribuant l'intégralité des tâches de l'exécutif, objet jusqu'alors d'un partage avec le Conseil, le traité faisait de la Commission « *le seul organe de l'exécutif de l'Union* », une véritable autorité exécutive « *à visage et à responsabilités politiques* ». ⁴² Il mettait ainsi un terme, par la séparation des pouvoirs, à la confusion des fonctions exécutives et législatives du Conseil. Gaston Thorn se déclara favorable à cette évolution :

« de plus en plus, l'Union doit absolument disposer d'un exécutif fort...dont les tâches soient nettement distinctes de celles du législateur et placer à l'abri de toute immixtion de la part de ce dernier...votre proposition de résolution exclut maintenant dans son principe la possibilité même d'une interférence du législateur dans la sphère propre à l'exécutif...il faut éliminer l'ambiguïté des rôles ». ⁴³

Néanmoins, le Conseil et le Parlement disposeraient, dans une certaine mesure, d'un pouvoir d'exécution : l'article 34.1 stipulait que la loi leur laisserait la possibilité « *d'en préciser les modalités d'exécution* ».

L'article 31, qui fixait la composition du Conseil européen, en changeait la formulation puisque aucune référence aux ministres des Affaires étrangères n'était faite : il réunirait « *les chefs d'Etat ou de gouvernements des Etats membres de l'Union et le Président de la Commission* ». Il incarnerait ainsi une sorte présidence collective au plus haut niveau de l'Union. En ce qui concernait la position du président de la Commission, sa qualité de membre serait limitée puisque sa participation aux travaux ne s'étendrait pas logiquement à deux matières susceptibles d'avoir un intérêt opposé à celui des autres membres : la nomination de son successeur et l'élaboration de messages et de recommandations adressés à la Commission.

Par ailleurs, outre la nomination du président de la Commission, le Conseil européen, en tant qu'institution de l'Union, se verrait conférer des attributions supplémentaires spécifiques et limitées dans le domaine de l'action commune. Il aurait selon l'article 32.1 et la procédure prévue à l'article 11, le pouvoir de décider « *de l'élargissement des compétences de l'Union* », c'est-à-dire de transférer, conformément au principe de subsidiarité, certaines matières du domaine de la coopération à celui de l'action commune. Il aurait donc la responsabilité de fixer les nouvelles compétences de l'Union. De même, un contact étroit avec les autres institutions serait établi par la possibilité de leur adresser des « *messages* », et donc de faire des déclarations essentielles sur la politique de l'Union ; par une information périodique du Parlement sur l'activité de l'Union dans les domaines de sa compétence ; et des

⁴¹ *Ibidem*, articles 28 et 40.

⁴² Cf. : Sixième conférence Jean Monnet, le 13 juin 1983, *opus cit.*, p.199.

⁴³ M.Thorn intervenant devant le Parlement européen, le 13 septembre 1983, *opus cit.*, pp.24-25.

réponses aux questions écrites et orales posées par les parlementaires. D'autres compétences lui seraient attribuées : comme la fixation du siège des institutions ou le pouvoir de sanction.

Dans l'ensemble, le Parlement, entendant faire œuvre de constituant, s'efforça à la rigueur et à la précision. Bien qu'assez utopiques sur certains aspects en l'état actuel des mentalités en présence, son traité d'Union européenne n'était pas une construction artificielle. Au contraire, il faisait preuve de dynamisme et d'un certain réalisme politique au regard de ce que l'on pouvait attendre d'une véritable Union.

Les propositions originales, cohérentes et démocratiques visaient à faire naître une véritable volonté politique européenne qui ne serait plus la résultante de la somme des volontés nationales mais qui reposerait sur l'équilibre entre volonté européenne et volonté nationale. Il constituait aussi un document important du point de vue politique en représentant un progrès significatif sur la voie d'une fédération européenne, sans pour autant la réalisée pleinement. La nature fédéraliste du document demeurait en réalité modérée (cf. volet politique extérieure).

Sur le plan institutionnel, il était particulièrement ambitieux et, en même temps, pragmatique de par les correctifs avancés pour palier aux défauts tant décriés du système institutionnel et directement inspirés de l'expérience. Quant à la physionomie de l'Union, le traité, tout en respectant l'acquis communautaire, cherchait plus à réparer qu'à innover nécessairement. Ainsi, sans bouleverser fondamentalement le cadre connu, il offrait une solide armature politique et allait plus loin dans le sens d'un approfondissement de l'intégration en consolidant le caractère démocratique et accroissant la capacité ainsi que l'efficacité des institutions.

En outre, il différait peu sur le fond du texte de la résolution adoptée en septembre 1983. Seuls deux changements profonds étaient intervenus. Le premier concernait la coopération politique, le second résidait dans l'adjonction d'un chapitre « *dispositions finales et générales* ». Ces dispositions fixaient la procédure d'entrée en vigueur du traité, celle de sa révision et diverses questions techniques.

En ce qui concernait la procédure d'entrée en vigueur du texte, elle ne se ferait pas par la voie normale d'une Conférence intergouvernementale prévue par le traité de Rome. Ne disposant pas de pouvoir exécutif et persuadé de l'opposition des gouvernements nationaux, le Parlement avait prévu un système d'adoption ingénieux.

Le nouveau traité serait directement soumis aux Etats membres : « *Le présent traité est ouvert à la ratification de tous les Etats membres des Communautés européennes* ». ⁴⁴ Le Parlement cherchait en fait à éviter l'écueil du Conseil des ministres : « *Une fois approuvé, notre projet ne devra pas aller au Conseil, qui le remettrait aux représentants diplomatiques, lesquels le disséqueraient et l'enseveliraient* ». ⁴⁵ De plus, cette formule évasive présentait un avantage. Elle sous-entendait que l'entrée en vigueur du traité pourrait être soumise à l'approbation des parlements nationaux qui étaient invités à s'en saisir pour voter les lois d'autorisation du projet et ainsi court-circuiter un hypothétique refus des gouvernements. Une telle perspective étant juridiquement impossible, cette solution cherchait surtout leur complicité pour convaincre leurs gouvernements d'entamer des procédures de ratification en provoquant un effet d'enchaînement irréversible face auquel ceux-ci, mis au pied du mur, n'auraient pu que se résigner. Dans l'hypothèse d'un vote positif, les chefs d'Etat seraient alors en condition de ratifier le traité. Cette formulation réduirait ainsi, en théorie, les risques d'un échec dû aux réticences prévisibles des gouvernements à s'engager plus sérieusement dans la mise en place d'une Union politique. Elle trahissait aussi la volonté du Parlement d'arriver à la ratification du traité par la volonté des parlements en ne laissant aux gouvernements d'autre tâche que celle de se conformer à cette volonté.

Le projet comportait une autre disposition ingénieuse et révolutionnaire concernant la procédure d'approbation : son entrée en vigueur n'exigerait pas la ratification de tous les Etats membres, mais seulement celle de la majorité d'entre eux dès lors qu'ils représenteraient les deux tiers de la population de l'Union. Après ratification d'une majorité d'Etats membres, les gouvernements qui l'auraient ratifié, devaient se réunir pour décider d'un commun accord non seulement des procédures et de la date d'entrée en vigueur du présent traité, mais aussi des relations à établir avec les Etats membres qui ne l'auraient pas (encore) ratifié. Ceux-ci se verraient alors offrir des accords d'association, la nouvelle Union se substituant aux Communautés antérieures. Le projet envisageait donc ouvertement la possibilité d'une Europe différenciée entre un groupe d'Etats décidé à aller plus loin sur le chemin de l'intégration et un autre qui, n'ayant pas ratifié le traité, serait mis « *sur la touche* ». ⁴⁶

Une telle disposition pouvait durcir la résistance des gouvernements et soulever des interrogations justifiées : si pour les plus optimistes, il aurait été impossible aux Etats membres opposés au traité ou réticents de rester en dehors de la nouvelle structure qui devait

⁴⁴ Projet de traité, *opus cit.*, article 82.

⁴⁵ Présentation du projet de traité par M. Spinelli, dans *Bataille pour l'Union*, *opus cit.*, chap.4, p.24.

⁴⁶ Voir réserve du groupe socialiste, dans *Bull.CE*, n° 2-1984, point 2.4.12, p.105.

remplacer la Communauté ; pour les plus pessimistes, la crise aurait été inévitable face à l'impossibilité de convaincre des pays déjà réticents vis-à-vis du système en vigueur. Ils craignaient un recul plutôt qu'un progrès dans l'intégration, tout projet de traité demeurant tabou.

Toutefois, le texte laissait quand même la porte ouverte aux pays qui, ne l'ayant pas ratifié, souhaitaient rejoindre la locomotive d'une Europe politique démocratique un peu plus tard. De même, pour éviter la situation d'une Europe à deux vitesses, le Parlement avait prévu un dialogue préalable essentiel. Cet article sur la procédure d'entrée en vigueur du traité devait en effet être mis en relation avec la résolution retraçant, dans son paragraphe IV, l'itinéraire à poursuivre pour arriver à la ratification par chaque Etat. Trois étapes préalables étaient prévues pour faciliter cette adoption : présentation du texte par le Président du Parlement européen aux parlements et gouvernements des Etats membres ; examen du projet par les parlements ; organisation de « *contacts* » et de « *rencontres* » entre le Parlement européen et les parlements nationaux suivie de prise d'« *initiative utile* » afin de tenir compte des « *positions et observations* » recueillies. Cette dernière recommandation offrait la possibilité d'amender le projet en fonction des débats et donc de faciliter la ratification par les instances nationales. Ainsi à la question de savoir s'il fallait directement soumettre le traité aux instances nationales pour ratification ou leur laisser la possibilité de le modifier, le Parlement européen trancha pour un compromis entre ces deux extrêmes.

L'article 82 tendait finalement à organiser une sorte de double pression politique en empêchant d'une part, le passage à une négociation entre gouvernements au résultat imprévisible et, d'autre part, que la procédure d'approbation tout entière ne fût bloquée par le refus prévisible de certains pays qui auraient rendu impossible une entrée en vigueur automatique.

Enfin, pour limiter encore les réticences, le traité n'était pas un texte définitif, intouchable. L'article 84 donnait le droit à tout Etat membre, à un tiers des membres du Parlement ou à la Commission de présenter un projet de loi le modifiant. Cette révision du traité devait être approuvée par les deux branches de l'autorité législative.

En mars 1984, le Parlement adopta une résolution dans laquelle il appelait tous les chefs d'Etat, et notamment François Mitterrand qui assurait la présidence du Conseil des Communautés, à faire en sorte que les procédures constitutionnelles de ratification soient

déclenchées dans chaque Etat et que le nombre minimal d'adhésions nécessaire à son entrée en vigueur soit rapidement réuni.⁴⁷

Jacques Poos (MAE, Lux) avait alors fait savoir le 7 avril, en recevant la commission institutionnelle du Parlement européen, que le Luxembourg serait disposé à soutenir le projet de traité pour autant qu'il ne lèse en aucune façon les intérêts vitaux du pays.⁴⁸

Le ministre d'Etat allemand Michael Mertes avait déclaré, au nom de son gouvernement, qu'il « *retrouve dans le projet de traité du Parlement européen un certain nombre de principes importants de notre propre politique européenne* ». ⁴⁹

A l'inverse, le gouvernement britannique avait souligné par l'intermédiaire de son Premier ministre et de Malcolm Rifkind (ministre d'Etat aux Affaires étrangères) son attachement aux traités actuels et les champs d'action qu'ils offraient :

Le Premier ministre : « *Nous ne sommes pas convaincus de la nécessité d'un nouveau traité, étant donné que les traités actuels offrent un vaste champs à l'initiative pour la poursuite du développement de la Communauté* ». ⁵⁰

Malcolm Rifkind : « *Nous considérons que les traités actuels permettent de poursuivre le développement de la Communauté, et nous ne sommes pas convaincus de la nécessité d'un nouveau traité* ». « *Bien que nous soyons d'accord sur certains aspects du rapport Spinelli, nous avons bien précisé que nous ne pouvions partager certains de ses points de vue. Je signale tout particulièrement la proposition tendant à supprimer le droit de veto national au bout de dix ans, et la proposition tendant à augmenter les pouvoirs du Parlement européen. Nous avons bien précisé qu'il s'agit-là des deux principales recommandations que nous ne pouvons approuver* ». ⁵¹

Puis, à l'occasion de la dernière session du Parlement européen, ce fut avec exaltation que le président de la Commission, Gaston Thorn, son vice-président, Etienne Davignon, et le président du Conseil, François Mitterrand, évoquèrent son projet de traité.

Gaston Thorn qui avait déjà félicité le Parlement malgré certaines réserves pour ce « *bon projet de traité* », (⁵²) souligna le fait qu'il avait fait œuvre d'assemblée constituante, ajoutant pour marquer la solennité de l'instant :

« *les hommes passent, d'autres viendront... ce que nous pourrons leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaîtra avec nous ; ce que nous pourrons leur laisser, ce sont des institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des*

⁴⁷ Résolution de MM.de la Malène (DEP/F) et Labor (DEP/IRL), le 28 mars 1984, dans *Bull.CE*, n°3-1984, p.10.

⁴⁸ « La commission institutionnelle du Parlement européen à Luxembourg : beaucoup d'interrogations », dans *Tageblatt*, 7 avril 1985.

⁴⁹ 68^e session, le 13 avril 1984, p.4791.

⁵⁰ Réponse à M.Body, Hansard 14 mai 1984, col.1.

⁵¹ Réponse à M.Lofthouse, Hansard 21 mai 1984, col.452 ; et réponse à M.Proctor à la Chambre des communes, Hansard 27 juin 1984, col.988.

⁵² Intervention de M.Thorn, le 14 février 1984, dans *Bull.CE*, n°2-1984, pp.26-28.

hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives ». ⁵³

Etienne Davignon lui rendit hommage en faisant une subtile comparaison avec la Déclaration de juin 1983 :

« Vous avez rejeté la fausse sécurité de l'immobilisme, vous avez voulu plus, et mieux, pour l'Europe... ce sera votre honneur d'avoir mis au point un traité d'Union européenne alors que les gouvernements en restaient au niveau des proclamations ». ⁵⁴

L'initiative du Parlement de mettre en chantier et de mener à son terme l'élaboration d'un traité d'Union européenne constituait bien l'un des événements les plus importants de la vie des Communautés depuis la signature des traités de Rome. Le document avait donc une grande valeur symbolique.

Le 24 mai 1984, François Mitterrand fit à son tour vivre au Parlement un grand moment politique en déclarant : *« M'exprimant en son nom [la France], je la déclare prête à examiner et à défendre votre projet qui, dans son inspiration, lui convient »*. ⁵⁵ Le fait qu'il s'exprima en faveur de l'initiative fut ressenti par le Parlement comme une première victoire et laissait espérer que les chefs d'Etats accueilleraient favorablement sa proposition. En effet, cette adhésion ardente et exhaustive aux idées avancées par le Parlement, qui marquait un léger mouvement de la diplomatie française en faveur du fédéralisme, avait de quoi alimenter les espoirs des instigateurs du projet de traité d'Union européenne. Cependant, son allocution était assez ambiguë et prudente. S'il apportait l'assurance que le projet serait examiné avec sympathie, il ne s'engageait ni sur la méthode d'examen ni sur les délais. Ce n'était pas non plus une approbation sans réserve du projet. Son discours dessinait en fait une évolution différente puisque cette disponibilité pour entreprendre la construction politique de l'Europe ne passait pas nécessairement par les voies et les moyens inscrits dans le projet parlementaire. Aussi, précisait-il, un *« traité nouveau ne serait se substituer aux traités existants, mais les prolongerait »*. A l'inverse du projet parlementaire, il préférait un aménagement des traités existants plutôt qu'une refonte générale et plus ambitieuse. En ce sens, elle ne pouvait être considérée comme une adhésion inconditionnelle. D'ailleurs, son soutien ne dépassera pas le stade des mots. Ce n'était pas pour autant *« un ralliement en trompe-l'œil »* car Mitterrand avait simplement préféré le réalisme à l'idéalisme. ⁵⁶ L'essentiel était que le projet soit pris en considération et qu'un nouvel élan soit donné. A ce dernier titre, ce discours constituait le

⁵³ Déclaration de M.Thorn, le 25 mai 1984, dans *Bull.CE*, n°5-1984, point 2.4.12, p.114.

⁵⁴ Déclaration de M. Davignon, le 25 mai 1985, *ibidem*, point 2.4.13, p.114.

⁵⁵ Discours de M.Mitterrand, président du Conseil européen, devant le Parlement européen, Strasbourg, le 24 mai 1984, *ibidem* point 3.4.1, p.147.

⁵⁶ Jean-Marie Palayret, « Spinelli entre cellule carbonara et conseiller des princes », *opus cit.*, p.368 ; voir également pp.368-373 pour comprendre le contexte de la présidence française.

point d'appui d'une initiative française en gestation qui obligerait les Etats à assumer leurs responsabilités.

Enfin, si Altiero Spinelli comptait partout des défenseurs de son projet, ce fut peut-être à tort qu'il accorda une trop grande confiance dans la force des parlements nationaux pour entraîner les gouvernements et obtenir la ratification du traité. En effet, l'élan espéré n'eut jamais lieu. Ce projet pourtant innovant ne fit pas l'objet d'un véritable débat au sein de ces institutions.

Presque tous se montrèrent même hostiles ou réticents (ex Folketing le rejeta le 29 mai 1984) à l'exception de celui de l'Italie qui apporta son soutien dès le 14 février 1984 en demandant la ratification à son gouvernement ; de la Chambre des députés belge qui adopta le 24 mai 1984 une résolution demandant au gouvernement « *de prendre immédiatement les initiatives nécessaires en vue de négocier le projet de traité instituant l'Union européenne avec les autres Etats membres* » et « *d'entamer le plus rapidement possible la procédure de ratification dès que le traité aura fait l'objet d'un accord entre les Etats membres et d'insister auprès des gouvernements des autres Etats pour qu'ils fassent de même* » ; et du Bundestag qui accueillit favorablement le projet à une large majorité.⁵⁷

Cette absence d'intérêt s'explique par le fait qu'ils ne voulaient pas adopter un texte qui comportait un tel saut qualitatif vers l'intégration sans permettre à leurs gouvernements d'avoir leur mot à dire et ce d'autant plus que, normalement, c'était à ces derniers qu'il appartenait « *de soumettre aux parlements les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux* ». ⁵⁸ Ils n'avaient donc pas l'intention de nuire à l'action de leurs gouvernements alors même que ceux-ci considéraient que la légitimité démocratique du Parlement élu devait s'exercer dans le cadre des traités et qu'elle n'impliquait nullement une fonction constituante.

Transmettre un projet si abouti aux gouvernements des Etats membres aux fins de ratification sans même une Conférence intergouvernementale au préalable était donc d'emblé voué à l'échec.

Par ailleurs, son principal défaut était peut-être, lorsque l'on connaît la difficulté pour obtenir des progrès substantiels en matière institutionnelle, d'être limité à la dimension

⁵⁷ Pour l'Italie : Bieber Roland et alii, *L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite*, Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européenne, 1985, p.281 et *Bull.CE*, n°2-1984, point 2.4.12, p.104 (M.Pannella) ; pour la Belgique : *Doc. Ch.*, 893 (1983-1984), n°2, 6, et *Ann. Ch.* 1983-1984, pp.2929-2935 et pp.2975-2976 ; pour la RFA : *Bulletin de l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral*, 14 décembre 1984, p.1363.

⁵⁸ Capotorti Fr., Hilf M. et alii, *Le traité d'Union européenne*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, 1985, p.283.

politique alors que certains pays étaient des plus réticents à s'engager dans cette voie. Peu de développements avaient été consacrés au volet économique, l'Union politique demeurant le noyau fondamental du projet. Or, comme on le verra dans la partie suivante, les avancées institutionnelles ne pourront être obtenues qu'en s'appuyant sur des objectifs matériels conséquents (aspect économique). Les pays les plus récalcitrants à s'engager dans la voie d'une Union politique (Grande-Bretagne, Danemark, Grèce) ignorèrent donc la démarche parlementaire. Même pour les plus intégrationnistes des gouvernements le saut qualitatif à effectuer était trop important. Le projet allait plus loin que ce qu'ils étaient disposés à accepter à ce moment-là.

Les gouvernements qui ne voulaient pas être écartés de l'élaboration d'un traité, trop désireux de rester maîtres de l'évolution du calendrier des réformes institutionnelles et de garder le contrôle des développements futurs de la construction européenne, n'examinèrent donc pas les propositions. Le document, pas pris au sérieux, fut ainsi boudé tant par les parlements nationaux que les gouvernements. Aucun ne voulait le voir adopter, et il ne connut pas, non plus, de débat au sein des autres institutions.

Au contraire, au Conseil européen de Fontainebleau les 25/26 juin 1984, les chefs d'Etat et de gouvernement ne soufflèrent pas un mot du projet. Ils répondirent par une démarche alternative compensatoire avec la création d'un comité chargé d'étudier les problèmes institutionnels (Dooge). Un pied de nez au Parlement qui serait dès lors tenu à l'écart d'une réflexion qui allait aboutir à l'Acte unique. Et cela, malgré ses appels répétitifs en faveur de son association aux travaux qui s'engageaient.

Pour ne pas voir cette amorce réformatrice lui échappé, le Parlement avait effectivement demandé que ce comité « *prenne comme base de ses travaux* » son projet et avait invité les chefs d'Etat et de gouvernement à convoquer, en fonction des conclusions auxquelles il parviendrait, « *une conférence au plus haut niveau, et à confier au Parlement la tâche de parachever, s'il y a lieu, le texte du projet de traité, en tenant compte des orientations définies par ladite conférence et des suggestions éventuelles des parlements nationaux* ». ⁵⁹ Cet appel tomba dans les oreilles de sourds. Il ne fut pas question de l'associer aux travaux mais juste de le tenir informé. Maigre consolation pour lui : le fait que le comité Dooge discuta sérieusement d'hypothèses et de propositions dont la substance était identique à celle du projet Spinelli, mais la formulation plus proche du langage gouvernemental.

⁵⁹ Le Conseil européen de Fontainebleau, dans *Bull. CE*, n°7/8-1984, point 2.4.15, p.90. Résolution du Parlement européen, le 27 juillet 1984, dans *JOCE*, n°C 239 du 10 septembre 1984, pp.51-52 ; et *Bull. CE*, n°7/8-1984, point 2.4.16, p.91.

De même, lorsqu'au Conseil européen de Milan en juin 1985, les gouvernements firent recours à l'article 236, enclenchant le processus de révision des traités, ils ne l'autorisèrent toujours pas à participer dans le cadre de cette Conférence à l'élaboration et la rédaction du texte qui en sortirait. Pis, son projet y fut réduit à un document de travail avant d'être finalement mis de côté. Il sera, néanmoins, très souvent pris comme référence par la Commission et la délégation italienne de sorte que certaines parties du projet feront l'objet d'importants débats.

Au final, le loup avait mangé la brebis. A l'élaboration politique du Parlement européen qui avait été de nature européenne, se substitua celle de la Conférence intergouvernementale, somme d'élaborations nationales. Au moment où les Etats membres acceptaient l'idée de la réforme, ils ignorèrent son projet montrant de la sorte leur volonté de continuer à être l'un des pouvoirs constituants de la construction européenne.

L'échec du Parlement était révélateur de la réticence naturelle des Etats à s'engager dans un processus échappant à leur contrôle et à approuver un texte très distant de ceux qu'ils avaient l'habitude d'examiner. Ainsi, si le texte parlementaire avait cherché à faire ressortir la volonté européenne des Etats membres à franchir une étape supplémentaire dans la voie de l'édification politique de l'Europe, il se heurta avec force à la réalité des égoïsmes des nations, égoïsmes alimentés par la pusillanimité de leurs représentants.

Toutefois, bien que le projet ne connût aucune suite flagrante, il ne fut pas sans effets puisqu'il eut le mérite d'avoir servi de révélateur du vide dont souffrait la construction européenne. La conséquence indirecte qui en résultat fut une prise conscience quasi-collective des gouvernements de l'importance, pour sortir de l'impasse, d'ouvrir la voie à une réflexion sur la nécessaire réforme des institutions, une réforme qui aille plus loin qu'une déclaration d'intention comme ce fut le cas à Stuttgart. Si ceux-ci avaient manqué de volonté politique pour l'approuver, ils avaient eu le minimum requis pour réfléchir eux-mêmes, à partir du schéma proposé, à une évolution plus limitée du système. En fait, l'action parlementaire les incita en grande partie à s'engager progressivement dans la voie d'une révision des traités communautaires, hypothèse pourtant écartée depuis 1957. Le seul fait qu'il existât, constituait un motif de pression important. De sorte que le passage des Communautés économiques fonctionnelles et confédérales à une Union politique à forte empreinte fédérale figura à l'ordre du jour de la construction européenne dès juin 1984.

Le traité resta donc certes à l'état de projet mais son influence et son empreinte furent incontestables :

« Vous avez été les premiers à souligner de manière concrète et constructive les limites des traités de Rome face à la perspective d'une relance organique du processus d'intégration. Vous l'avez faite avec la conviction qu'une réforme est aujourd'hui une exigence impérative (...) En approuvant le projet de traité instituant l'Union européenne, l'Assemblée de Strasbourg a indiqué clairement l'objectif à atteindre pour sortir de la situation de crise actuelle. De leur côté, les gouvernements des Etats membres ont compris la signification de cette démarche qui témoigne d'un grand courage politique. Aurions-nous réussi sans l'intervention du Parlement européen, à créer un comité chargé, précisément, de formuler des suggestions en vue d'améliorer le fonctionnement de la coopération européenne dans le domaine communautaire, dans celui de la coopération politique ou d'autres secteurs ? Personnellement j'en doute fort et je pense que nous devons prendre conscience de l'importance et de la valeur de cette initiative parlementaire qui, loin de se limiter à une simple exhortation, évoque concrètement - et j'ajouterais : avec beaucoup de réalisme - les solutions à adopter ».⁶⁰

« Au Conseil européen de Milan (en juin 1985), nous avons réussi, encouragés par le travail de tous ceux qui nous avaient précédés dans cette tentative pour dégager les contours de l'Union européenne et spécialement par le travail du Parlement européen, à tracer la voie dans laquelle il y a lieu de s'engager ».⁶¹

Le Parlement avait créé une sorte de dynamique sans laquelle les réformes institutionnelles n'auraient peut-être pas été obtenues. Aurait-il en effet été aisé de convoquer la Conférence intergouvernementale qui conduisit à l'Acte unique, si le Parlement européen, sur la base de son projet de traité, n'avait agi de toutes ses forces et fait pression ?

Ce qui était sûr, c'est que l'action parlementaire avait été déterminante. Elle contribua pour partie à contraindre les Etats membres à aller de l'avant et à faire démarrer un processus levant le tabou visant à adapter les traités initiaux qui ne représentaient que des cadres limités, provisoires, appelés à être remplacés. Le travail du Parlement européen n'aura donc pas été vain, de sorte que l'on pourrait affirmer que le projet des Dix de révision des traités de Rome par la médiation d'un Acte unique européen trouvait finalement une partie de ses racines dans le projet initié par Altiero Spinelli.

Plus encore son texte qui apparaissait comme un premier acte possible vers une fédération européenne, constituera, et ce pour longtemps, une aide précieuse dans la réflexion politico-institutionnelle en servant de source d'inspiration et de référence à partir desquelles d'autres propositions et travaux ultérieurs allaient se positionner. La création d'une Union européenne qu'il appelait de ses vœux sera d'ailleurs réalisée quelque temps plus tard par le traité de Maastricht en 1992, moment où la conjoncture sera plus propice à une telle transformation.

⁶⁰ Déclaration devant le Parlement européen de M. Andreotti, président en exercice du Conseil, sur le semestre d'activité de la présidence italienne, Strasbourg, le 16 janvier 1985, dans *Bull. CE*, n°1-1985, point 3.4.1, p.90.

⁶¹ *L'Union européenne : un personnage en quête d'auteur*. Huitième conférence Jean Monnet, Institut universitaire européen. Florence, le 23 novembre 1985, p.23.

En définitive, le projet de traité instituant l'Union européenne, malgré une fin tragique et sans gloire, constituait bien le succès politique le plus prestigieux de la première législature du Parlement européen démocratiquement élu. Il était la preuve inconditionnelle qu'il était possible de concevoir un dessein européen ambitieux fondé sur un consensus démocratique loin du minimalisme et des clivages politiques habituels. Il fut aussi l'effort le plus important entrepris depuis les traités de Rome pour opérer une réforme globale des institutions et des fondements de la Communauté européenne dans le seul but d'offrir une vraie armature politique à l'ensemble des activités européennes. Aujourd'hui encore, ce prématuré mort-né fait partie des grandes œuvres, des chefs-d'œuvre qui ont marqué d'une façon indubitable la réflexion sur la construction européenne et reste le témoignage précieux d'une profession de foi mémorable en faveur de l'Union européenne.

Section 2

Le réveil européen

Chapitre III

Vers une relance politico-institutionnelle de la Communauté

Dans la première partie, on a vu que la relance de l'Union européenne se résumait concrètement au plan germano-italien qui n'avait donné naissance qu'à une déclaration sur l'Union européenne dépourvue de véritables avancées institutionnelles. C'était, pourrait-on penser, préférable à l'immobilisme, mais c'était surtout significatif d'une chose : que l'Europe était incapable de se doter d'un modèle poussé d'organisation politique et que ses tentatives désordonnées pour mettre sur pied une légitimité politique et approfondir l'intégration étaient restées sans réelles conséquences. A part l'initiative parlementaire, il n'y avait eu aucun projet valide, c'est-à-dire apte à sortir la Communauté de la stagnation et à la faire entrer dans une phase d'intégration politique plus active. Les aspirations et les intérêts des Etats membres divergeaient encore trop sur ce point pour accomplir un saut irréversible. Comment faire alors, après Stuttgart, pour transcender ces divergences et progresser dans la voie de l'intégration politique et de l'Union européenne ? La volonté des gouvernements serait-elle suffisante pour franchir une nouvelle étape ?

Après un début de période assez mitigé en matière de tentatives de relance de l'Union politique, la déclaration de Stuttgart avait quand même ouvert une brèche dans laquelle les Etats allaient progressivement s'engouffrer pour finalement décider la convocation d'une Conférence intergouvernementale chargée de réviser les traités.

Sur le moment, après Stuttgart, rien n'aurait pu laisser présager un quelconque revirement de situation. Au contraire, la Communauté était paralysée par l'imbrication de plusieurs dossiers complexes (réforme de la PAC, contribution britannique) qui réclamaient des décisions urgentes. Points sur lesquels, le Conseil européen d'Athènes, en décembre 1983 fut un véritable fiasco, confirmant l'imbroglio dans lequel la Communauté se trouvait prise au piège. Toutefois, la nécessité d'une relance avait été quasi-unanimement reconnue. En sortant de la réunion, le premier ministre belge constatait certes l'absence de « *l'élan politique* », mais il fallait placer cet échec « *dans une perspective constructive, pour qu'il puisse provoquer une prise de conscience et susciter un nouvel élan européen* ».

François Mitterrand, qui allait bientôt être à la tête de la présidence des Communautés au premier semestre 1984, fit le même constat et annonça qu'il était disposé à prendre des initiatives, à jouer la carte européenne. Il souhaitait « *qu'une volonté politique* » entraîne les

pays membres « vers la finalité d'une construction politique sous tous ses aspects ».¹ L'Europe et le renforcement des institutions devaient de nouveau faire partie des préoccupations communautaires :

*« A Douze, la Communauté intègre des intérêts hétérogènes, des traditions contraires, des ambitions rivales (...) D'un grain mou, la Communauté actuelle est plus friable que celle d'hier. Mais elle possède des atouts. Il n'est plus qu'une médecine à ces maux : à Communauté plus large, institutions plus fortes ».*²

D'après le ministre grecque, Andréas Papandréou, il était effectivement temps d'apporter un minimum de changements, étant donné qu'aucune vraie adaptation des institutions communautaires n'était intervenue au cours des vingt-cinq dernières années. Dans cette optique, il relançait la suggestion : « qu'il serait peut-être temps de tenir une nouvelle conférence de Messine ».³

De l'échec d'Athènes ressortait donc un élément positif : les mentalités semblaient évoluer et une prise de conscience de la gravité de la situation s'était opérée. Partout le fonctionnement institutionnel avait été évoqué et chacun se rendait compte à présent qu'il ne pouvait plus continuer tel quel sans paralyser la Communauté.

Dans son message du 31 décembre 1983, François Mitterrand déclara alors : « 1984 sera l'année de l'Europe ». La France, qui était européenne, ne voulait pas rater cette chance.⁴ Sa présidence promettait d'être constructive sur le plan européen.

Une attitude confirmée lors de la présentation du programme de la présidence française courant janvier 1984. Claude Cheysson, président en exercice du Conseil des Communautés, dressa un bilan à la fois réaliste et sans complaisance du contexte dans lequel l'action de la France allait s'inscrire au cours des six prochains mois. Rappelant qu'à Athènes la « *volonté politique a pu être insuffisante* » et qu'un « *doute sur l'avenir de nos institutions et politiques communes, sinon de l'idée européenne* » s'était installé, la France accédait à la présidence à « *un moment critique* », celui d'une Europe en « *crise* ». Il fallait, en réponse à « *l'Europe des technocrates* » qui se neutralisaient, qu'une volonté politique les entraîne « *vers un objectif, une finalité, une construction politique qui donne une signification historique à*

¹ Résumé des déclarations MM. Martens et Mitterrand à l'issue du Conseil européen d'Athènes, 6 décembre 1983, dans *Bull. CE*, n°12-1983, point 1.1.2, p7-8 ; et déclaration M.Mitterrand dans *Réflexions sur la politique extérieure de la France. Introduction à vingt-cinq discours*, Fayard, 1986, pp.263-264.

² M.Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France, opus cit.*, p.82 et p.85.

³ Déclaration M.Papandréou devant le Parlement européen sur le Conseil européen et le Bilan de la présidence grecque, dans *Bull. CE*, n°12-1983, point 1.1.4.

⁴ Gabriel Robin, *La diplomatie de Mitterrand ou le triomphe des apparences (1981-1985), opus cit.*, p.165.

l'entreprise ». ⁵ En effet, la Communauté ressemblait toujours « à un chantier abandonné ». Et, tant qu'elle négligerait ou craindrait de se doter d'un projet politique, il n'y aurait pas de nouveau départ. ⁶ Le Conseil européen de Bruxelles, prévu les 19 et 20 mars 1984, constituerait donc la prochaine échéance pour faire renaître la volonté politique européenne et doter l'Europe d'un projet politique.

Si le gouvernement français avait un ambitieux programme de relance, ce Conseil européen ne produisit cependant pas les effets escomptés, le problème de la contribution britannique au budget communautaire étant resté en suspend. Cet échec supplémentaire aggrava une situation déjà délicate depuis Athènes. D'ailleurs, le tableau dressé par Gaston Thorn n'était guère enthousiaste :

« Ce nouveau non aboutissement... traduit, je le crains, une lente mais sûre dégradation des volontés politiques. Il révèle aussi une incapacité au moins de certains Etats membres à dépasser leurs intérêts nationaux ou, pour le moins, à subordonner la défense de leurs intérêts au maintien d'une Communauté efficiente et dynamique ». ⁷

Or, comment la Communauté économique pourrait-elle survivre sans s'organiser politiquement ? Des décisions concrètes devaient donc être prises au plus vite.

Ce fut dans ce contexte que François Mitterrand, de mèche avec Helmut Kohl, envisagea alors publiquement de réunir une sorte de nouvelle conférence de Messine, en annonçant à l'issue du Conseil européen de Bruxelles qu'ils avaient l'intention de provoquer une réflexion commune sur la relance de la Communauté qui pourrait aboutir à des accords partiels si tous les Etats membres ne voulaient pas y participer. C'était un appel lancé aux pays vraiment disposés à aller aussi loin que possible pour faire un saut qualitatif et éviter que la Communauté ne se retrouve freinée dans sa progression par une minorité de pays membres faisant, volontairement ou non, obstruction :

« J'ai l'intention d'appeler tous les pays de la Communauté, et surtout ceux qui ont voulu la fondation de l'Europe, pour qu'ils se rencontrent et se consultent sur ce que l'on peut faire pour sauvegarder l'Europe (...) Bien entendu, mon souhait est que ces Etats soient au nombre de Dix, mais je n'en sais rien et j'encouragerai tous les accords partiels qui pourraient préluder à un engagement général ». ⁸

⁵ Déclaration devant le Parlement européen de M.Cheysson, président en exercice du Conseil, sur le programme de la présidence française, le 18 janvier 1984, dans *Bull.CE*, n°1-1984, point 3.4.1, pp.98-106, ici p.98 et p.104. (Voir point 2.4.8, p66).

⁶ Discours de M.Mitterrand, La Haye, 7 février 1984, dans *Bull. Agence Europe*, n°3784 du 8 février 1984, p.3 ; dans *Onze discours sur l'Europe*, Naples, Biblioteca Europea, 1995, p.21 ; *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, opus cit., pp.267-279.

⁷ Déclaration M.Thorn, le 28 mars 1984, dans *Bull.CE*, n°3-1984, point 1.1.3, p.9.

⁸ M.Mitterrand à l'issue du Conseil européen, cité dans Ruyt Jean (de), *L'Acte unique européen*, 2^e éd.de L'université de Bruxelles, 1989, p.48 ; et extrait dans *Bull.CE*, n°3-1984, p.8.

Il s'agissait aussi de faire comprendre à Margaret Thatcher qu'elle avait atteint à Bruxelles un point de non retour. C'était donc d'un avertissement dans le cas où elle persisterait dans sa position : en cas d'échec du sommet de Fontainebleau, l'axe franco-allemand prévoyait de l'écarter des institutions communautaires, sans l'exclure puisque cela était juridiquement impossible, en convoquant une conférence ouverte en priorité aux six pays fondateurs et d'y associer ceux des pays membres qui souhaitent poursuivre l'intégration européenne de manière plus approfondie.⁹

Ses idées furent ensuite précisées le 24 mai 1984 dans un discours devant le Parlement européen, soit quelques semaines avant la tenue du Conseil européen de Fontainebleau.¹⁰ En tant qu'« *Européen de France* », François Mitterrand souhaitait engager la construction européenne sur les chemins de l'avenir, c'est-à-dire vers une réforme institutionnelle qui procéderait du bon sens et du réalisme et qui serait plus prometteuse, à court terme, que d'autres ambitions.

La vie des institutions étant marquée par de « *multiples imperfections* », il devenait urgent que la Communauté se dote d'institutions plus fermes et plus démocratiques. Il traçait alors les grandes orientations attendues en faveur d'une Europe politique forte et dynamique :

- retour à la règle prévue par les traités pour le vote et restriction du recours au compromis de Luxembourg : « *Comment, en effet, l'ensemble complexe et diversifié qu'est devenue la Communauté peut-il se gouverner selon les règles de la diète.... ? Il est temps de revenir à une pratique plus normale et plus prometteuse* ».

- restauration de la responsabilité et de l'autorité politique de la Commission, du rôle du Conseil des ministres et élargissement des pouvoirs du Parlement, etc.

Il présentait une vision de l'Europe dont la réalisation impliquait que toutes les institutions communautaires aient un rôle à jouer puisqu'il ne pouvait y avoir de réalité politique sans structure. L'avenir de l'Europe passait donc par un renforcement des institutions mais pas seulement. François Mitterrand alla encore plus loin en se prononçant en faveur d'un nouveau traité dans la lignée de l'initiative d'Altiero Spinelli et du Parlement européen :

« *A une situation nouvelle doit correspondre un traité nouveau, qui ne saurait, bien entendu, se substituer aux traités existants mais les prolongerait dans les domaines qui*

⁹ Archives nationales de la présidence Mitterrand, 5AG/4-2243, P.Morel, Scénarios franco-allemands en cas de blocage de Fontainebleau, 18 mai 1984 ; *ibidem*, Synthèse des réflexions franco-allemandes sur la relance politique et institutionnelle de l'Europe au cours de la séance de travail du 17 mai 1984, scénario de crise ; *ibidem*, Réflexions à propos d'un échec éventuel du prochain Conseil européen. « Rencontre de MM.Mitterrand et Kohl : la France veut verrouiller le front des Neuf contre la Grande-Bretagne », *Le Monde*, 22 mai 1984.

¹⁰ Discours M.Mitterrand, dans *Bull.CE*, n°5-1984, point 3.4.1, pp.142-147 ; dans Mitterrand, *Réflexion sur la politique extérieure de la France. Introduction à vingt-cinq discours (1981-1985)*, *opus cit.*, pp.260 et suiv.

*leur échappent. Tel est le cas de l'Europe politique. Pour une telle entreprise la France est disponible ».*¹¹

Le traité de Rome se révélait prisonnier d'une philosophie trop mécanique et ne conférait pas au politique la place propre et l'autonomie nécessaire.

Sa consolidation bien qu'« *indispensable* » serait insuffisante pour affronter un mouvement qui les portait déjà « *au-delà de ce traité, sur des domaines qu'il ne couvre pas* » (autrement dit la coopération politique). L'Europe devait viser une plus haute inspiration que celle de simplement apurer le passé ; elle ne devait pas qu'appliquer le traité, mais le dépasser pour en conclure un autre résolutement orienté vers l'Union politique de l'Europe à l'image du projet parlementaire. Une nuance toutefois avec ce dernier dans la mesure où, pour François Mitterrand, il ne se substituerait pas, il les compléterait.

Cependant, obtenir un accord unanime de l'ensemble des pays membres sur ce point serait très difficile, la Communauté se heurtant toujours à la diversité des volontés et des capacités d'engagement des Etats. Deux visions de la Communauté continuaient effectivement de se heurter avec vivacité : l'une rêvant d'une zone commerciale souple, dépourvue de toute référence politique ; l'autre fidèle à une construction politique progressive, car « *l'Europe se perdrait si elle devait, à mesure qu'elle grandit, se confondre avec la zone de libre échange à laquelle on continue, tout autour d'elle, d'aspirer* ».

Dans cette optique, François Mitterrand suggéra à nouveau d'engager au plus vite des « *conversations préparatoires qui pourraient déboucher sur une conférence des Etats membres intéressés* » et dont les travaux auraient pour base la déclaration de Stuttgart et le projet Spinelli.¹² Il reprenait donc son idée d'une conférence de Messine qui organiserait l'inégalité des Etats entre membres à part entière et ceux de seconde zone (Grande-Bretagne). Bien évidemment, il s'abstiendra de la convoquer car le message ne tombera pas dans l'oreille de sourds.

A cet instant en tout cas, François Mitterrand montrait très clairement son intention de prendre des initiatives politiques qui impliqueraient tous les Etats membres ou non, et conduiraient à une révision des traités car, jusque-là, rien n'avait fondamentalement été fait. Or, ils étaient arrivés à un moment déterminant où la perdurance de l'inertie aurait des conséquences graves pour le rythme de l'évolution de l'Union politique, mais aussi pour la vitalité des institutions européennes.

¹¹ Discours M.Mitterrand du 24 mai 1984, *opus cit.*

¹² *Ibidem.*

Ces propos, sonnante telle une vérité cinglante, reflétaient avec fidélité la volonté de François Mitterrand à s'engager personnellement dans l'édification européenne sans ambiguïtés idéologiques et avec de grandes ambitions. Ils marquaient en fait le coup d'envoi d'un nouvel élan à l'égard duquel la France était instigatrice. On était à « *un tournant dans la pensée «européenne» du chef de l'Etat* ». ¹³ Il renouait avec la tradition diplomatique française qui consistait à donner à la France un rôle décisionnel majeur, pour restituer ce que ses prédécesseurs avaient tenté de maintenir, c'est-à-dire la suprématie de l'initiative. D'ailleurs, dans l'intervalle des deux Conseils européens, le président français mena une véritable campagne en faveur de la relance européenne dans les pays membres avec une diplomatie intensive, mais tout en restant équivoque quant à l'avenir de la relation avec la Grande-Bretagne pour faire pression.

Il sut donc véritablement saisir l'occasion de sa présidence et du sommet la clôturant pour initier des propositions constructives qui ne seraient certainement pas adoptées tout de suite, mais qui auraient une chance de recueillir une approbation de principe et qui seraient susceptibles de se concrétiser ultérieurement. L'essentiel, dans l'immédiat, était que le Conseil européen se consacre en grande partie à la relance de la Communauté et pas uniquement au problème budgétaire.

Au Conseil de Fontainebleau les 25-26 juin 1984, après avoir réglé les affaires pendantes nécessaires pour sortir du blocage, les chefs d'Etat et de gouvernements s'intéressèrent ainsi à la remise en chantier du problème des structures institutionnelles des Communautés européennes. Sous l'impulsion politique de François Mitterrand, ils décidèrent la création d'un comité ad hoc pour les questions institutionnelles « *composé de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, à l'instar du comité Spaak* » afin de « *faire des suggestions pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique* ». ¹⁴

La mission de ce comité intergouvernemental sur la réforme des institutions restait prudente puisqu'elle ne parlait pas de révision des traités ni d'Union européenne, et aucune référence au projet parlementaire ni à la déclaration de Stuttgart n'était faite. Toutefois, si la décision politique de modifier les traités ou d'en rédiger un nouveau n'avait pas été prise et que plusieurs gouvernements s'y étaient vivement opposés, l'allusion hautement symbolique au célèbre comité Spaak, qui avait rédigé les avant-projets des traités de Rome, et le fait qu'il

¹³ « Inflexion », dans *Le Monde*, le 26.05.1984, n°12 233 ; 41^e année, p.1.

¹⁴ Conclusion du Conseil européen de Fontainebleau, 25-26 juin 1984, dans *Bull.CE*, n°6-1984, point 1.1.8, p.10 ; 1.1.9 paragraphe 7, p11-12 ou encore point 2.4.1, p.95.

devait traiter de questions politico-institutionnelles révélèrent les ambitions possibles de l'exercice.

Un an après Stuttgart, Fontainebleau avait finalement permis de mettre fin au blocage de la Communauté, le problème budgétaire étant résolu, et d'assurer un sursaut en faveur de la poursuite et de l'approfondissement de l'intégration politique et institutionnelle. L'ambiance avait désormais changé, la situation politique s'était éclaircie. La Communauté européenne allait enfin s'attarder sur le problème institutionnel. Le processus enclenché par François Mitterrand à Fontainebleau jouera, en outre, un rôle décisif en initiant, là où le Parlement avait échoué, au niveau gouvernemental, la réflexion concernant l'Acte unique.

Dès juillet 1984, la nouvelle présidence irlandaise prit en main l'organisation des travaux du comité, conformément au souhait du Conseil européen qui avait chargé le prochain président de prendre « *les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de cette décision* », c'est-à-dire de formuler des propositions sur le mandat et la structure du comité. Elle décida de laisser le groupe définir lui-même son terrain d'action et de le placer sous la présidence de James Dooge, sénateur et ancien ministre irlandais des Affaires étrangères. On prit ainsi l'habitude de l'appeler comité Dooge.¹⁵

Constitué en septembre 1984, le premier problème du comité Dooge fut d'interpréter le mandat de Fontainebleau qui était extrêmement large et ouvert à des interprétations variées. Lors de sa première réunion, le 28 septembre, il définit donc les modalités d'organisation de ses activités et trancha pour l'interprétation politique défendue par le français Maurice Faure et l'italien Bettino Craxi. Il s'agissait de ne pas s'enliser dans une série de documents spécialisés plus techniques que politiques sur les problèmes communautaires, mais d'explorer toutes les voies pouvant conduire à l'amélioration du fonctionnement des institutions et d'émettre des indications générales et, surtout, des options politiques nécessaires à une réforme institutionnelle. A l'issue de cette réunion, le comité confia également à Maurice Faure le soin de rédiger un rapport résumant les grandes lignes politiques sur lesquelles se baseraient les réflexions.¹⁶

Enfin, la tâche du comité se situant sur un plan strictement politique, elle était susceptible de rendre les discussions particulièrement difficiles en raison des divergences d'intérêts et de vues entre les Etats membres sur la nature et les objectifs de la construction européenne et de les bloquer par des considérations d'ordre doctrinales ou politiques. Par soucis louable

¹⁵ Pour la liste détaillée des participants voir dans *Bull.CE*, n°7/8-1984, point 2.4.5, p.87.

¹⁶ *Archives historiques des Communautés européennes*, Florence, Villa Il Poggiolo, DEP, Emanuele Gazzo, EG.EG 139 ; et *Bull.CE*, n°9-1984, point 2.4.4, p.68.

d'efficacité et de pragmatisme et pour assurer la réussite de l'entreprise, le comité adopta sur l'initiative du délégué belge (Fernand Herman) une méthode de travail particulière censée ne pas entraver la progression des discussions. Elle consistait à laisser chaque partenaire s'exprimer, faire part de ses objections avec la solution préconisée, et de faire figurer cette divergence dans le document final à l'aide de notes de bas de page. Au texte souscrit seraient donc jointes une série d'observations résumant les points essentiels de discorde, avec l'avantage de montrer ce qu'il serait possible de faire ou non, plutôt que de rechercher nécessairement le consensus. Vision minimaliste et maximaliste pouvant se côtoyer sans préjugé, tous les sujets pourraient ainsi être abordés librement et sans appréhension. La priorité n'était pas d'atteindre un consensus systématique mais de faire des propositions nettes et cohérentes. Il ne fallait pas en effet qu'une éventuelle querelle ne surgisse et que les questions institutionnelles ne fassent l'objet d'oppositions dogmatiques dont chacun saurait susceptible de prendre prétexte pour ne rien faire. Cependant, cette procédure non contraignante rendra en contrepartie les conclusions quelque peu timorées et vagues.

Le schéma général de travail établi par le membre français fut présenté au comité le 24 octobre 1984. Quatre parties étaient prévues : définition du saut qualitatif à accomplir pour créer une entité politique ; énumération des objectifs prioritaires ; amélioration institutionnelle ; méthode à suivre. C'était une plate-forme ambitieuse et réaliste permettant de rassembler une forte majorité au sein du groupe. Elle ne sera d'ailleurs plus modifiée par la suite. Ce document reçut l'approbation immédiate et complète de six Etats. L'Irlande, les Danois, les Grecs et les Britanniques émirent des réserves à divers degrés. Les discussions se poursuivirent donc sur cette base à partir de proposition d'amendements.¹⁷

Après des réunions régulières en novembre, cette démarche aboutit à un premier rapport intermédiaire exposant les options principales assorties d'un certain nombre de réserves des quatre membres les plus récents de la Communauté. Il avait fait l'objet d'un large consensus de sept délégations quant aux principales options qu'il contenait. Les réserves les plus importantes émanaient des représentants grecs et danois et portaient sur un grand nombre de points. Les réserves britanniques concernaient des points très spécifiques (prise de décision, nomination Commission, extension des pouvoirs parlementaires, idées d'une Conférence intergouvernementale). Cette opposition avérée de certains Etats montrait déjà les limites de l'exercice en cours.

¹⁷ Texte Faure assortis des amendements dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/PM8/dossier 2.

Ce rapport fut remis au Conseil européen de Dublin des 3-4 décembre 1984 qui l'accueillit chaleureusement.¹⁸ Il reconnut « *la grande qualité de travail* » du comité et l'invitait à « *poursuivre ses travaux afin de parvenir au plus haut degré d'accord* » lors de sa prochaine réunion prévue en mars 1985. Au cours de cette réunion, le rapport final devait être présenté et faire l'objet d'un premier examen avant de devenir « *le sujet principal* » des discussions lors du Conseil européen de juin 1985.¹⁹

Les chefs d'Etat et de gouvernement n'avaient pas pris de position définitive, car il ne s'agissait que d'un rapport intermédiaire susceptible d'être aménagé ou complété dans l'intervalle des deux Conseils. D'ailleurs, en l'état actuel des choses, ce projet réaliste se heurtait aux objections de trois pays qui auraient, selon toute vraisemblance, à cœur de freiner toute évolution institutionnelle sérieuse, préférant des modifications mineures amplement suffisantes. Néanmoins, pour éviter que chaque minoritaire ne fasse état de sa proposition dans le texte final et pour arriver au consensus le plus étroit possible, le comité admit qu'il ne pourrait y avoir plus de deux propositions alternatives dans le texte du rapport et à condition que les minorités se mettent d'accord sur un seul texte.

Le comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles transmit son rapport définitif le 19 mars à l'intention du Conseil européen des 29-30 du même mois. Tout comme le rapport intérimaire, il n'avait pu faire l'objet d'un consensus. Les amendements qui avaient été intégrés par les plus timorés correspondaient à des exigences, des craintes ou des regrets. Néanmoins un point d'équilibre sur les sujets les plus sensibles avait pu être atteint. De même, la cohésion des six pays fondateurs avait été maintenue jusqu'au bout, sans qu'apparaisse pour autant une ligne de fracture unique et majeure par rapport aux quatre autres. Des réserves ponctuelles et très diversement réparties selon les sujets montraient que l'on n'avait pas à faire à une minorité de blocage fortement constituée. Et, seul le Danemark avait émis une réserve d'ordre général.

Ce rapport, politiquement important, indiquait clairement les mesures à prendre pour renforcer les politiques ainsi que les institutions dans la perspective de l'Union européenne, et proposait la méthode pour rendre possible ces réformes. Il avait gardé la même structure que

¹⁸ Rapport intermédiaire du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles adressé au Conseil européen de Dublin, 3-4 décembre 1984, dans *Bull.CE*, n°11-1984, point 3.5.1, pp.110-115. Voir également *Archives nationales de la présidence Mitterrand* dans 5AG4/EG14/dossier 1, pour tout ce qui a trait aux travaux des comités.

¹⁹ Conclusions de la présidence sur Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, dans *Bull.CE*, n°12-1984, point 1.2.4, p.18 ; point 2.4.4, p.118.

le rapport intermédiaire mais avait été complété par des améliorations quant à la partie institutionnelle et à la dernière partie consacrée à la procédure à suivre pour aboutir à l'Union.

Le préambule du rapport établissait avec précision l'objectif fondamental à atteindre :

« L'Europe doit... se lancer dans une nouvelle aventure en commun - la mise en œuvre d'une entité politique - qui, dans un souci d'éviter toute démarche dogmatique, doit reposer sur des objectifs prioritaires clairement définis et doit se doter des moyens pour les atteindre ».

Il n'était pas question pour autant de rédiger un rapport sous la forme d'un traité. Il était d'ailleurs stipulé qu'il se limitait à une présentation d'ordre politique :

« Le Comité se situant résolument sur le plan politique et sans prétendre rédiger un projet de nouveau traité en forme juridique, se propose d'énoncer les objectifs, les politiques et les réformes institutionnelles indispensables pour rendre à l'Europe la vigueur et l'ambition de ses origines ».

Cependant, il ne s'agissait pas non plus de faire un simple catalogue de mesures, ce qui serait voué à l'échec, mais bien d'opérer un véritable « saut qualitatif et [de] présenter des propositions globales, démontrant ainsi la volonté politique commune des Etats membres » qui devait se traduire par « la création... d'une entité politique véritable, c'est-à-dire une Union européenne ».²⁰

Le rapport subordonnait l'accomplissement de ce saut qualitatif, à la réalisation préalable d'objectifs prioritaires. La mise en œuvre d'une entité politique véritable supputait :

- la création d'un espace économique intérieur homogène (achèvement du traité, création d'une Communauté technologique, renforcement du SME, mobilisation des ressources nécessaires) ;
- la promotion de valeurs communes (protection de l'environnement, création d'un espace juridique homogène, promotion de valeurs culturelles communes) ;
- la recherche d'une identité extérieure commune.

Pour concrétiser ces objectifs, le rapport avançait alors une série de suggestions permettant de renforcer le fonctionnement des Communautés (et de la coopération politique européenne). Il abordait dans sa troisième partie, intitulée « *Les moyens : des institutions efficaces et démocratiques* », les améliorations à apporter au fonctionnement et au comportement des institutions. Celles-ci se feraient, précisait-il, « *dans le respect et l'application des règles des traités* ».

Malgré la mention de cette garantie, sur l'ensemble de ce chapitre, Otto Møller (DAN) avait émis une réserve générale car il estimait que le traité était parfait. Les difficultés auxquelles la

²⁰ Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, dans *Bull. CE*, n°3-1985, point 3.5.1, pp.111-120, cf. : partie I, p.112. voir Aussi *Archives de la présidence Mitterrand* dans 5AG4/PM8/dossier 1.

Communauté était confrontée, n'étaient pas dues à l'échec ou aux imperfections des institutions, mais aux écarts et dérogations progressifs par rapport à certains principes fondamentaux. Il dénonçait la non application des traités existants et la carence de la volonté politique. L'équilibre institutionnel devait, en conséquence, être rétabli dans le respect de la répartition des compétences fixées par les traités, leur stricte application. En d'autres termes, il fallait s'en tenir au traité.²¹

Sur le fond, le rapport présentait une Europe gardant pour pivot le Conseil européen dont il regrettait la banalisation. Il semblait parfois être réduit à la gestion des affaires courantes de la Communauté. Or, il fallait renverser cette tendance afin que l'instance des chefs d'Etat et de gouvernement puisse jouer un « *rôle stratégique* » et donner « *une direction et un élan politiques* » à la Communauté. Dans cette optique, il estimait que deux réunions annuelles devaient suffire.²²

Ensuite, il s'intéressait au système décisionnel du Conseil qui devait être facilité par des modifications pratiques et des adaptations des règles existantes. Parmi les recommandations formulées, il insistait sur une « *débureaucratisation* », un renforcement de l'autorité du Coreper, la restauration du rôle central de coordination et de direction du Conseil des affaires générales, la rigueur dans l'application des règles et des procédures de fonctionnement de ce dernier.

S'agissant des principes en matière de vote, il présentait – selon l'option partagée par la plupart des membres du comité – la règle de la majorité simple ou qualifiée comme de droit commun. L'adoption de ce nouveau principe général n'empêcherait cependant pas la règle de l'unanimité, mais celle-ci deviendrait tout à fait exceptionnelle, c'est-à-dire nettement moins nombreuse que ce que les traités prévoyaient et la liste serait limitativement déterminée. En sus, et pour faciliter le retour aux traités, la présidence aurait l'obligation de procéder au vote si la Commission ou trois Etats membres le demandaient.

On constatera que cette solution préconisée par la majorité des membres du comité était muette sur la notion d'intérêt vital d'un Etat. Celle-ci avait, plus précisément, été supprimée de la version définitive. En ce sens, et même si ce silence n'excluait pas la possibilité de recourir à ce droit de veto dans des cas exceptionnels, ce rapport allait plus loin que le rapport intermédiaire ou le projet Spinelli qui le maintenaient ouvertement.²³

²¹ Rapport, *ibidem*, cf.: III, note 3, p.117, et préambule note 1, p.112.

²² Rapport, *ibidem*, cf.: III.

²³ Rapport, *ibidem*, cf.: III.A.4.a et notes 1 et 3, p.118.

Alors que, pour Fernand Herman, cela constituait un « *progrès considérable* », une minorité exprima des réserves et fit figurer dans le document sa propre solution. Les dissensions sur l'éternelle question du vote à la majorité au sein du Conseil des ministres étaient toujours présentes et mises en exergue. Seul six membres avaient accepté ce texte. James Dooge, se plaignant du fait qu'il ne faisait pas « *explicitement référence à la sauvegarde d'intérêts nationaux vitaux* », avait refusé de l'approuver ce qui, venant du président du comité, était une attitude « *pour le moins bizarre* ». ²⁴ Les minorités grecque, britannique et danoise proposaient de leur côté de recourir « *davantage* » aux dispositions de vote à la majorité prévues par les traités ainsi qu'à la « *possibilité d'abstention* » lorsqu'ils requéraient l'unanimité. Ils réaffirmaient aussi la nécessité du vote à l'unanimité lorsque des intérêts vitaux seraient en jeu. Mais, revenir simplement à la pratique prévue par les traités représentait ni plus ni moins qu'une « *manœuvre plutôt hypocrite* », pour Emanuele Gazzo, de ceux qui voulaient préserver le compromis de Luxembourg. Malcolm Rifkind suggérait cependant, pour éviter les abus, d'encadrer son usage en donnant les raisons pour lesquelles un gouvernement estimait qu'un intérêt vital était en jeu dans le cadre d'une procédure spéciale du Conseil. ²⁵

Si le rapport avait tenté, sans succès, de trouver une formule commune permettant d'endiguer les effets du compromis de Luxembourg, l'idée de modifier le traité pour étendre le champ d'application de la majorité qualifiée sera tout de même prise en considération plus tard.

Le rapport plaidait, d'autre part, pour une « *Commission renforcée* » dans ses attributions. Elle devait « *se voir reconnaître la qualité d'organe autonome pleinement doté du pouvoir d'exécution et de gestion* » et d'initiative. Ses compétences exécutives, en particulier, devaient être étendues par « *le recours à une plus grande délégation de compétence d'exécution* » afin qu'elle puisse assumer ses missions.

Son autonomie devait, d'autre part, être affirmée « *pour lui permettre d'agir « en pleine indépendance* ». Plusieurs suggestions étaient alors avancées. En premier lieu, la modification de sa procédure de nomination. Pour lui redonner du poids et de l'indépendance, il proposait la désignation de son président par le Conseil européen — donc une institution — et la nomination des autres commissaires d'un commun accord par les gouvernements mais sur la proposition du président désigné. Ensuite, le collège recevrait l'investiture du Parlement européen après présentation de son programme.

²⁴ Gazzo Emanuele, « le rapport final de "Spaak 2" hypocrisies et coups fourrés », dans *Europe*, 21.03.1985, n°4053, p.1. Rapport, *ibidem*, cf.: note 2, p.118.

²⁵ Rapport, *ibidem*, cf.: III.A.4.b et note 4 et annexe (observations MM.Møller et Papantoniou), p.12.

Malcolm Rifkind était d'avis que les autres membres du collège devraient être désignés par les États membres après consultation du président désigné, puis nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Ionis Papantoniou avait aussi émis une réserve souhaitant plutôt que le président de la Commission soit désigné à l'unanimité par le Conseil européen et consulté par les gouvernements avant la nomination des autres membres.

En second lieu, le texte s'intéressait au plafonnement du nombre des commissaires qu'il réduisait à un représentant par Etat, ce qui, en l'occurrence, renforcerait sa cohésion et son efficacité. Cette dernière proposition était pour le représentant allemand, Jürgen Ruhfus, antinomique des précédentes puisque, en modifiant sensiblement son équilibre interne, et donc en altérant son caractère supranational, elle attribuerait à la Commission la physiologie d'une instance interétatique.²⁶ Dans les faits, cela aurait pour conséquence d'enlever tout pouvoir de blocage aux commissaires nationaux des quatre grands, dont l'Allemagne, et renforcerait le poids des petits Etats au sein du collège. Or, il n'était pas indifférent aux intérêts allemands d'avoir deux membres.

Pour le Parlement européen, le rapport estimait qu'il ne pouvait pas rester dans son état d'impotence législative (et budgétaire) :

« Un Parlement élu au suffrage universel ne saurait en bonne logique démocratique être plus longtemps cantonné dans un rôle consultatif ou réduit à connaître d'une faible partie les dépenses de la Communauté. C'est le condamner à l'effacement ou à la surenchère et généralement aux deux ».

Il proposait alors, comme gage de démocratie du système européen, d'accroître son rôle dans plusieurs directions :

- une participation effective à la procédure législative – dont le domaine serait spécialement défini – sous la forme d'un pouvoir de codécision fort modéré avec le Conseil. Le Parlement européen se prononcerait sur la proposition de la Commission, après quoi le Conseil statuerait sur le texte adopté en session parlementaire. En cas de désaccord, un recours à une procédure de conciliation serait prévu.

Les représentants grec et britannique désapprouvèrent fortement cette suggestion plaidant plutôt pour une contribution plus efficace du Parlement au processus communautaire de prise de décisions dans le cadre des pouvoirs conférés par le traité (comme l'amélioration de la procédure de concertation et l'extension de son champ d'application). Le problème du renforcement du statut du Parlement européen au sein de la procédure législative restait donc un sujet sensible.

²⁶ Rapport, *ibidem*, cf. : III.B, cf. : note 7 p.118 pour les réserves de M.Ruhfus.

- un renforcement de ses pouvoirs de contrôle sur les diverses politiques de l'Union, sur l'action de la Commission, sur les relations extérieures, sur les accords d'adhésion ou d'association qui serait soumis à son approbation.²⁷

Enfin, pour réaliser l'Union européenne, le comité Dooge demandait, dans sa quatrième partie intitulée « *La méthode* », la convocation prochaine d'une Conférence intergouvernementale chargée de négocier « *un projet de traité sur l'Union européenne* ». La seule décision des Dix de la convoquer revêtirait « *une valeur hautement symbolique et marquerait l'acte de fondation de l'Union européenne* ».

Cette Conférence établirait ses discussions sur la base de l'acquis communautaire, de la déclaration solennelle de Stuttgart, du rapport Dooge, et s'inspirerait « *de l'esprit et de la méthode dont s'imprègne le projet de traité voté par le Parlement européen* ». De la sorte le rapport établissait un lien direct avec les travaux parlementaires. Elle serait enfin composée des représentants des gouvernements des Etats membres avec la participation espagnole et portugaise sur le point d'intégrer la Communauté ainsi que celle de la Commission. Le Parlement serait, quant à lui, étroitement associé aux travaux de la Conférence dont les résultats lui seraient soumis.

Conformément au souhait de la majorité au sein du Comité, le rapport affirmait donc la nécessité de donner vie à une entité politique qui transformerait les Communautés européennes en une Union européenne devant hériter et améliorer les traités existants tout en demeurant fidèle aux objectifs originaires. Il ne faisait, par ailleurs, pas la distinction entre ce qui pouvait être réalisé par de simples décisions dans le cadre strict du traité et les propositions impliquant ou pouvant impliquer une révision de celui-ci. Il partait du principe qu'un replâtrage des traités ne suffirait pas. Il fallait faire un saut qualitatif vers l'Union européenne.

Le Parlement européen insistera alors fortement pour que la Conférence intergouvernementale soit convoquée au plus tard en juin et produise un authentique traité juridique concret, précis et conforme à l'esprit et à la méthode de son projet qui était juridiquement plus complet et techniquement meilleur que les propositions exprimées par le comité Dooge.²⁸

Si, dans la réalité, peu de gouvernements étaient prêts à se lancer concrètement dans l'élaboration d'un nouveau traité, comme avait essayé de le faire le Parlement européen, un

²⁷ Rapport, *ibidem*, cf. : III.C.a et b, p.119 ; et notes 1, 2,3.

²⁸ Résolution du Parlement européen, le 17 avril 1985, dans *JOCE*, n°C 122 du 20.5.1985. Voir aussi le résumé dans *Bull.CE*, n°4-1985, points 2.4.3 et 2.4.7

véritable débat sur l'avenir de l'Europe devait néanmoins s'ouvrir. Un signal fort était lancé. Les représentants de la Grande-Bretagne, la Grèce et du Danemark, réticents à l'égard de cette méthode, avaient quand même fait mentionner en notes de bas de pages leur souhait de voir le rapport faire l'objet de consultations gouvernementales avant juin, afin que des décisions puissent être prises à Milan par les gouvernements. Otto Møller surenchérit même en jugeant que c'était aux chefs de gouvernements de décider des suites à donner : « *il n'appartient pas à celui-ci (au comité) de présenter des recommandations sur les conclusions que le Conseil européen pourrait tirer du présent rapport* ».

Le rapport Dooge qui apparaissait comme une synthèse de solutions essentielles mais ponctuelles et qui proposait de prudentes innovations institutionnelles, fournissait au Conseil européen un fond complet pour la discussion de la réforme de la Communauté. C'était une sorte de catalogue de problèmes et de suggestions destiné à servir de base à la négociation ultérieure d'un nouveau traité. Il s'inspirait en grande partie de l'esprit et des méthodes du projet Spinelli dans la mesure où il y avait un certain nombre de convergences sur les compétences des institutions communautaires ainsi que sur les diagnostics quant à leur inefficacité et l'insuffisance de l'action commune. Beaucoup de ces suggestions restaient néanmoins de portées mineures face au défi fixé, impliquant essentiellement le développement de pratiques déjà existantes sur la base des traités ou le maintien, sinon même, la restauration des règles inscrites dans ceux-ci (affirmation du rôle de la Commission, réanimation du principe majoritaire dans les décisions du Conseil). Qui plus est, certaines pratiques nouvelles préconisées n'exigeaient pas une mise en forme juridique. Seules quelques innovations plus profondes imposaient une inscription formelle dans les traités afin de leur garantir la sécurité juridique. Enfin, les formulations retenues étaient suffisamment vagues et ambiguës pour permettre de multiples interprétations.

Le rapport Dooge se situait donc, en cela, bien en deçà du projet parlementaire, plus accompli et plus perfectionné, et divergeait de par l'ambition des propositions et de par sa conception même.

Néanmoins, il était très intéressant dans la mesure où il présentait clairement, comme se fut le cas dans le rapport intermédiaire, les observations ou les réserves des différents membres. Lors des travaux du comité, chacun des participants avait eu la possibilité d'exprimer un point de vue gouvernemental. Il traduisait donc des opinions divergentes. Deux comportements bien connus étaient ainsi apparus avec d'un côté les minorités grecques, britannique et danoise hostiles à la mise en place d'un nouvel édifice institutionnel pour

l'Europe. Elles ne voulaient aucune modification des règles en vigueur des traités, la Communauté devant rester un espace économique unifié sur la base du moindre mal.

De l'autre côté, une grande majorité avait souscrit sans réserve à toutes les réformes proposées. Elle voulait construire une Europe politique et était notamment favorable à un nouveau traité institutionnel différent si nécessaire des traités de Rome. Un clivage important dont il faudrait tenir compte et qui imposait obligatoirement la reprise du rapport à un niveau plus haut pour arriver à un consensus final sur les sujets faisant l'objet de discorde.

Le Conseil européen de mars qui procéda à un premier échange de vue, se félicita des orientations exprimées ainsi que du contenu des propositions présentées. Il déclarait « *apprécier vivement l'excellent travail fourni par le comité* ». L'effort de réflexion en cours était encourageant et prometteur. Dans les prochains mois, un « *approfondissement* » de ces propositions aurait lieu au moyen de contacts bilatéraux de manière à permettre au Conseil européen de parvenir à des conclusions définitives lors de sa prochaine session à Milan.²⁹ Il s'agissait précisément de « *rechercher des points de rencontre qui permettraient de surmonter les éléments et d'entreprendre la large discussion qui aura lieu à Milan sur le thème des réformes institutionnelles ; après quoi seront prises les décisions appropriées* ». ³⁰ L'objectif était donc de bien préparer la discussion de la réunion de Milan et que le dossier ne soit pas confié « *aux procédures diplomatiques habituelles qui en détermineraient l'enterrement, comme cela a été le cas pour l'acte Genscher-Colombo* ». La Commission avait alors fait connaître son appui dans ces contacts bilatéraux : elle ne manquerait pas « *d'assumer ses responsabilités dans cette affaire* ». ³¹ On répondait ainsi aussi au souhait des représentants britannique, grec et danois qui estimaient que les recommandations figurant dans ce rapport devaient d'abord faire l'objet de consultation entre les gouvernements avant que des décisions ne soient prises par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur prochaine réunion. Pour Léo Tindemans, cependant, la procédure prévue pour les suites du rapport n'était pas appropriée. Il regrettait que « *l'on ait décidé de mettre fin à la tâche du comité Spaak II* », la présidence italienne devant en conséquence assumer « *une responsabilité grande vis-à-vis de l'histoire, car c'est elle qui doit préparer les suites* ». ³²

²⁹ « Orientations » du Conseil européen de Bruxelles au sujet du rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, dans *Bull.CE*, n°3-1985, point 1.2.9, p.15.

³⁰ Conférence de presse de M.Craxi, dans *Bull.CE*, n°3-1985, point 1.2.10, p.16.

³¹ Déclaration M.di Meana, membre de la Commission, le 29 mars, dans *Bull.CE*, n°3-1985, point 2.4.5, p.78. Voir aussi la conférence de presse de M.Delors, *Bull.CE*, n°3-1985, point 1.2.10, p.16.

³² Commentaire M.Tindemans, dans *Bull.CE*, n°3-1985, point 1.2.10, p.17.

Mais, celle-ci avait fait connaître, depuis le mois de janvier, son intention de mener à bien cette relance : « *La présidence italienne entend mettre tout en œuvre pour définir une stratégie de relance des institutions de la Communauté* ». La réforme engagée devait permettre :

*« d'avancer et non de régresser, à moins qu'on ne veuille effacer d'un trait les résultats obtenus jusqu'ici et qu'on ne préfère renoncer à l'intégration pour se plier sur des hypothèses minimalistes, comme celle qui consiste à ne considérer que la zone de libre échange. Ce n'est certainement pas ce que souhaitent...les dix gouvernements. (...) Pendant la présidence italienne, nous avons l'intention de tout faire pour permettre d'engager un débat méthodique sur les perspectives de réforme des institutions tenant compte de l'acquis communautaire, de la déclaration solennelle de Stuttgart, mais encore du projet de traité voté par le Parlement européen ».*³³

L'impulsion des travaux du comité institutionnel devait être « *historiquement une occasion à ne pas manquer* ». L'Italie avait ainsi fait connaître sa détermination d'aller de l'avant sur le chemin de l'intégration européenne et plaçait les questions institutionnelles en tête de ses priorités. Plus encore, elle avait annoncé son souhait d'arrêter « *d'ici le mois de juin la date de la réunion* » et d'« *associer le Parlement européen à ces travaux d'élaboration et de mise au point* ». ³⁴ Une ligne de conduite dont elle ne s'écarterait pas.

Entre le dépôt du rapport du comité Dooge et le Conseil européen de Milan, certains Etats membres exposèrent leurs préférences en matière d'Union politique. En vue de la session de Milan et d'après les résultats du rapport, les trois pays du Benelux se mirent ainsi d'accord sur l'adoption d'une position commune.³⁵

Ils souhaitaient un renforcement du pouvoir des institutions supranationales, c'est-à-dire une amélioration de la prise de décision au sein du Conseil sur une base majoritaire et la disparition de l'ambiguïté créée autour de la notion d'intérêt vital ; l'octroi de pouvoirs accrus au Parlement européen ; une consolidation de la Commission par une réduction de ses membres, une plus large délégation des pouvoirs d'exécution et de gestion, et la désignation de ses membres par la présidence ; la confirmation du rôle d'impulsion politique du Conseil européen et la réduction du nombre de ses réunions.

Enfin, ils admettaient que l'on pouvait réaliser la réforme institutionnelle sans aller jusqu'à la rédaction d'un nouveau traité, par le biais d'une révision et d'une adaptation du traité de

³³ Déclaration devant le Parlement européen de M. Andreotti, président en exercice du Conseil, sur le semestre d'activité de la présidence italienne, Strasbourg, le 16 janvier 1985, dans *Bull. CE*, n°1-1985, point 3.4.1, p.90.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Note du secrétariat général de l'union économique Benelux sur le rapport Dooge, Bruxelles, le 14 mai 1985, *Archives historiques des Communautés européennes*, Florence, Villa Il Poggiolo, Dépôt, DEP, Emanuele Gazzo, EG, EG64.

Rome suivant l'article 236. Ils appuyaient donc la proposition du rapport Spaak II d'organiser une Conférence mais divergeait quant à sa finalité.

La Grande-Bretagne qui souhaitait sortir de la position inconfortable dans laquelle le rapport Dooge l'avait placée, allait s'efforcer d'obtenir son réaménagement dans la direction de la conception qu'elle avait ou, au moins, de limiter autant que possible le développement des compétences communautaires telles que préconisées par le rapport. Pour Margaret Thatcher, le comité avait effectivement eu « *des idées tout à fait absurdes* ». Le Parlement européen ne pouvait avoir de pouvoir de décision et l'intérêt national ne devait pas disparaître, mais on pouvait à la rigueur signaler « *par écrit* » qu'il était « *un obstacle au vote majoritaire* ». Quant à la Conférence et la rédaction d'un nouveau traité, elle était « *contre* ». ³⁶

Elle tenta donc de reprendre l'initiative en lançant deux plans alternatifs présentés par Sir Howe, à Stresa, les 8 et 9 juin 1985, et destinés à ruiner les propositions Dooge en y expurgeant tout renforcement institutionnel. Il s'agissait d'un projet de traité sur la coopération politique et d'un document sur le processus décisionnel. L'objectif était de démontrer que l'on pouvait adopter des mesures pratiques sans remettre en cause les traités et tout en faisant un pas en avant vers l'Union européenne par l'adoption d'un traité institutionnalisant une pratique coutumière : la coopération politique.

En ce qui concernait le document sur la réforme du mécanisme de décision, il proposait un accord se substituant aux règles juridiques du traité par lequel les gouvernements s'engageraient à recourir plus fréquemment à la majorité et à s'abstenir, en cas de désaccord, lorsqu'une forte majorité se serait créée en faveur d'une proposition de la Commission. Il ne supprimerait pas pour autant le vote à l'unanimité lorsqu'un Etat membre le demanderait et justifierait de l'importance de ses intérêts en cause. ³⁷ Le droit de veto serait ainsi maintenu mais en codifiant son usage de manière à éviter les débordements et les blocages par un système d'abstention volontaire.

La délégation britannique se prévalait donc d'une approche souple et pragmatique démontrant que l'amélioration du processus décisionnel ne nécessitait pas la révision ou l'élaboration d'un nouveau traité ni même le renoncement au droit de veto. Le document, qui refusait la modification des traités et s'opposait à ce que le vote majoritaire devienne obligatoire, reflétait bien la volonté britannique de ne pas modifier la situation existante et de ne pas mettre la main à des réformes qui renforceraient la Communauté ou accroîtraient son rôle

³⁶ Mardi 23 octobre 1984 et vendredi 3 mai 1985, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.711 et p. 805.

³⁷ Texte cité dans Ruyt Jean (de), *opus cit.*, p.58.

politique. Il confirmait la position de principe de ce pays sur les limites des compétences communautaires et le fonctionnement des institutions ainsi que sa répulsion à l'égard tout renforcement institutionnel d'orientation supranationale.

Il n'était pas question, en effet, d'être pénalisé par la structure et la législation communautaires qui imposaient des abandons de souveraineté en faveur d'un pouvoir étranger non contrôlé. La seule Europe qui l'intéressait, restait une Europe minimale, c'est-à-dire une Europe qui devait être principalement une zone économique et d'inspiration intergouvernementale. A travers cette démarche, son but était d'orienter clairement les travaux de Milan dans une voie qui permettrait d'éviter une fuite en avant institutionnelle, le gouvernement britannique comptant contester lors du Conseil européen toute réforme. Il s'agissait donc d'un avertissement à la majorité des Etats qui auraient souhaité l'ouverture de négociations pour de nouveaux traités.

Cette proposition de *gentleman's agreement* présentée comme le compromis de Milan, dans la mesure où elle permettait d'éviter la cassure, fut assez bien accueillie par les gouvernements les plus réticents à prendre de nouveaux engagements juridiques. Et, à l'inverse, elle fut rejetée par la Commission et les pays (Italie et Benelux) les plus engagés dans la voie d'une réforme et partisans de l'extension du vote à la majorité qualifiée. Pour ces derniers, elle ne représentait ni plus ni moins que la réplique exacte du compromis de Luxembourg et un moyen de les détourner de la révision des traités. Ils l'estimaient même comme étant contraire au respect des traités en rendant possible le vote à l'unanimité qui pouvait provoquer une dérive vers un système intergouvernemental. François Mitterrand dira d'ailleurs, à ce sujet : « *Les Anglais veulent nous étouffer en nous embrassant* ». Pour ce dernier, il fallait absolument « *revenir aux traités de Rome et supprimer le compromis de Luxembourg* ». ³⁸

En réponse à la Grande-Bretagne, le gouvernement français mit au point, le 12 juin 1985, un *mémoire* en vue de le présenter au Conseil européen de Milan qui devait « *décider une nouvelle étape dans la construction de l'Europe unie* ». ³⁹ Parmi les quatre thèmes évoqués, figurait celui de « *l'Union européenne à fonder comme première esquisse d'une entité politique majeure* ». Il s'agissait à la fois de faire progresser l'efficacité des institutions existantes et de faire naître l'Union européenne le plus tôt possible.

³⁸ Jeudi 6 juin 1985 et Mardi 28 mai 1985, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.820 et p.817.

³⁹ Mémoire français présenté en vue du Conseil européen de Milan, 12 juin 1985, dans *Europe Document*, n°1365 du 26 juillet 1985 ; dans *Faire l'Europe sans défaire la France*, *opus cit.*, texte 77, p p.473-479. ici p.473 puis voir IV : vers l'Union européenne pp.478-479.

Pour ce qui était de l'amélioration du fonctionnement des institutions communautaires, la France approuvait les orientations « pertinentes » du comité sur l'amélioration du processus de décision du Conseil, sur l'accroissement des pouvoirs de gestion de la Commission et la participation du Parlement européen à la procédure législative « préalable à tout progrès de l'Europe et à la réussite de l'élargissement ». En conséquence, elle se déclarait prête à y consentir « soit par une modification formelle des traités, soit par simple décision du Conseil européen ». Une main était donc tendue vers l'Angleterre.

Après ce bref rappel, plusieurs recommandations étaient formulées sur ces trois aspects.

En ce qui concernait la participation du Parlement aux prises de décisions dans certaines matières limitativement énumérées (culture, éducation, etc.), la procédure de codécision à suivre était précisée. Les propositions de la Commission devaient être « transmises simultanément au Parlement et au Conseil ». Le Parlement devait procéder à une première lecture à l'issue de laquelle il rendrait « un avis par lequel il approuverait ou modifierait la proposition initiale ». Dans le cas où il n'aurait pas exprimé d'avis dans les quarante-cinq jours suivant le dépôt de la proposition de la Commission, le Conseil statuerait. Sinon, alors saisi des résultats, il délibérerait à son tour en première lecture sur le texte voté par le Parlement. En cas de désaccord, « un comité de conciliation » disposerait de trente jours pour parvenir à une conclusion. Si tel était le cas, l'approbation du Parlement et du Conseil devait être acquise dans les quatre-vingts jours. Et inversement, s'il ne parvenait pas à un accord ou si la proposition n'était pas approuvée par le Parlement et le Conseil, ce serait ce dernier qui statuerait définitivement conformément aux dispositions du traité.

Le respect des normes en vue du vote majoritaire au Conseil des ministres lorsque le traité le prévoyait y était, d'autre part, reconnu et présenté comme une nécessité absolue. Plus encore, il fallait s'efforcer d'y recourir lorsque le traité ne le prévoyait pas. Le mémorandum suggérait, à cette fin, le recours à l'abstention. Elle ne ferait pas obstacle à l'adoption de décisions requérant l'unanimité de par la possibilité, pour ceux qui se seraient abstenus, d'être exemptés des droits et obligations résultant de ces décisions. Quant au compromis de Luxembourg, il devait être limité en rendant plus difficile l'invocation d'un intérêt vital moyennant une justification « devant le Conseil des ministres des Affaires étrangères, voire même le Conseil européen ». Il abondait donc dans le sens du document britannique.

Il fallait accroître les pouvoirs de gestion de la Commission « afin d'éviter des délais trop longs dans l'application des décisions du Conseil ».

Le mémorandum évoquait enfin la réalisation de l'Union européenne, qui devait regrouper les structures communautaires et de la coopération. A ce titre, le Conseil européen

serait rebaptisé « *Conseil de l'Union européenne* », pour donner un début d'existence formel à l'Union, et aurait à sa disposition un organe de travail : un « *secrétariat* ».

Au sujet de la méthode et des délais de la création de l'Union européenne, les idées avancées par le gouvernement français restaient concises et prudentes en approuvant la suggestion du comité Dooge de réunir prochainement une Conférence intergouvernementale chargée de préparer les voies et les moyens de l'Union politique. Toutefois, si la France ne se déclarait « *pas hostile* », elle précisait aussi que les travaux ne devraient s'engager qu'une fois accord réalisé sur les points évoqués ci-dessus et, comme on l'a vu, elle n'imposait pas nécessairement une révision de cet ordre.

A la veille du Conseil européen de Milan, si l'idée d'une initiative sur l'Union politique avait mûri dans de nombreuses capitales, les positions contrastées avaient de quoi remettre en doute sa réussite.

En effet, le Danemark et la Grèce, toujours méfiants et fermes à toutes discussions de substance sur la base du rapport du comité, ne voulaient rien changer à la situation actuelle. La Grande-Bretagne, qui était elle aussi allergique à la constitution d'un bloc politiquement structuré et opposée au renforcement des institutions communautaires et à la limitation drastique du recours à l'intérêt vital, refusait d'accepter un nouveau traité. Elle penchait pour des changements ponctuels n'entraînant aucune révision des traités existants. Elle attendait donc beaucoup de son initiative.

L'Irlande, bien que favorable à une réforme, restait en retrait.

La France et l'Allemagne, qui ne voulaient pas que la réunion échoue, se rapprochèrent de la tendance minoritaire. Outre son mémorandum, la France présenta avec son partenaire allemand, en toute dernière minute, un projet de traité d'Union européenne entièrement axé sur la coopération politique et censé créer la surprise.

Les pays du Benelux avaient démontré, en présentant leur position commune, leur volonté de modifier ou de compléter le traité par la convocation d'une Conférence intergouvernementale. Enfin l'Italie, qui gardait une position maximaliste, comptait faire du Conseil européen un succès. Elle avait d'ailleurs présenté dès le 21 mai un projet de mandat pour la Conférence qu'elle souhaitait convoquer. Il consistait à négocier un traité parachevant progressivement l'Union européenne. Répondant à cette initiative, le gouvernement néerlandais avait proposé qu'elle ait pour but la révision du traité CEE, conformément à l'article 236, et la rédaction d'un protocole annexe visant à consolider et à institutionnaliser la coopération politique — idée qui fera son chemin.

Ainsi, si presque tous les chefs d'Etat et de gouvernement étaient convaincus de la nécessité de relancer l'intégration européenne, c'était dans un climat quelque peu tendu que le Conseil européen s'ouvrit le 28 juin.⁴⁰ A cette tension, s'ajoutait la confusion puisqu'il était appelé à se prononcer sur les différents documents relatifs à la réforme politico-institutionnelle promise.

La première journée fut consacrée à un large débat sur les questions institutionnelles dans le cadre du passage global à l'Union européenne et, en particulier, sur l'amélioration du processus de décision du Conseil, sur l'accroissement du rôle du Parlement européen et sur les pouvoirs de gestion de la Commission (et sur le renforcement de la coopération). La discussion confirma les divergences d'approche sur l'extension des compétences des institutions communautaires et fut donc décevante. Même la proposition de Jacques Delors tentant une réforme minimale, c'est-à-dire une modification limitée mais efficace et démocratique à apporter au traité de Rome par l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour remplacer l'unanimité lorsque le Parlement aurait donné un avis favorable à la proposition de la Commission, ainsi que l'attribution à cette dernière, assistée d'un comité consultatif, de pouvoirs d'exécution renforcés, fut vaine.⁴¹

Le tournant s'amorça le lendemain lorsque Helmut Kohl proposa de convoquer la Conférence intergouvernementale proposée dans le rapport Dooge pour réformer les traités. François Mitterrand, après avoir hésité, se rallia à la décision d'Helmut Kohl. Ainsi, si lors de la journée précédente seuls le Benelux et l'Italie semblaient réellement déterminés à entamer une négociation pour la révision des traités et faire un grand pas en avant vers l'approfondissement de l'Union européenne, la donne avait changé.

Après un large débat, la présidence italienne rompit avec la pratique en usage dans cette instance. Reprenant l'idée avancée par l'Allemagne, elle fit procéder, sur la base de l'article 236 du traité CEE, à un vote sur l'opportunité d'une telle Conférence. Et, une nette majorité se prononça en sa faveur par sept voix contre trois :

*« Le président a constaté que la majorité nécessaire au sens de l'article 236 du traité était réunie pour la convocation d'une telle conférence...Les gouvernements belge, allemand, français, irlandais, italien, luxembourgeois et néerlandais se sont prononcés en faveur de la tenue de celle-ci ».*⁴²

⁴⁰ Cf. : la réunion des MAE des Douze à Stresa le samedi 8 juin 1985 préparant le Conseil européen, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.823 : « Les Britannique, les Danois, les Néerlandais, les Grecs ne veulent pas d'un nouveau traité d'Union européenne. Les Français, les Italiens, les Allemand sont pour un nouveau traité politique ». Et M.Delors, *Mémoires*, *opus cit.*, pp.212-215.

⁴¹ Conseil européen de Milan, dans *Bull.CE*, n°6-1985, point 1.2.10, p.17 ; *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.8, p. 8.

⁴² Conclusions du Conseil européen de Milan, les 28-29 juin 1985, dans *Bull.CE*, n°6-1985, points 1.2.1 p.13 ; 1.2.2 pp.13-14 ; 2.5.5, p.111.

La Conférence avait ainsi été décidée au plus haut niveau avec pour mission d'élaborer (outre un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune) les modifications du traité CEE nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles ainsi que l'extension à de nouveaux champs d'activité selon les propositions faites par le comité Dooge et le comité Adonnino (Europe des citoyens) et compte tenu de certains aspects de la proposition de la Commission qui doit stimuler la reprise économique. La Commission avait effectivement déposée, quelques jours plus tôt (14 juin), un Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur dressant un calendrier des actions à mener pour réaliser le marché unique au plus tard le 31 décembre 1992.⁴³ Ce Livre blanc, en suscitant d'emblée un large consensus et en intervenant au bon moment, aura son importance pour la suite. Il créa une vraie « *synergie* » entre dynamique économique et progrès institutionnels par l'émergence d'une préoccupation fonctionnelle à laquelle correspondra le besoin d'adapter les institutions.⁴⁴

La présidence fut chargée de prendre les dispositions nécessaires pour sa convocation et son organisation en vue de soumettre les résultats pour décision des Chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985.⁴⁵

A Milan, la locomotive avait donc été l'Italie appuyée par l'Allemagne. Mais si le leadership franco-allemand n'avait pas joué immédiatement, le ralliement de François Mitterrand fut quand même déterminant.

La Grande-Bretagne, le Danemark et la Grèce manifestèrent, à l'issue du Conseil, leur sentiment de profonde réprobation. Poul Schlüter parla de « *viol* » et Andreas Papandreou de « *coup d'Etat* ». ⁴⁶ Il est vrai que l'article 236 faisait relever le pouvoir de révision du Conseil après consultation du Parlement européen et, le cas échéant, de la Commission. Ensuite seulement, sur la base de l'avis favorable du Conseil, il revenait à son président de convoquer une Conférence. Or, cette procédure n'avait pas été appliquée à la lettre. De même, le Conseil européen agissant au titre de Conseil des Communautés n'avait pas été valablement saisi du point puisque, selon le règlement intérieur, sauf accord unanime, il fallait qu'un point soit annoncé dix jours à l'avance pour pouvoir faire l'objet d'une décision.

Quant à Margaret Thatcher, venue avec de grands espoirs, elle fut vite déçue que les autres remettent des progrès, qui étaient possibles immédiatement, à une Conférence. Le Conseil

⁴³ Sur le livre blanc de la Commission voir dans Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne : Fondations, élargissements, avenir*, Belin, 2009, pp.274-275.

⁴⁴ Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe, opus cit.*, p.261.

⁴⁵ Conseil européen de Milan, *opus cit.*, point 1.2.2 p.14.

⁴⁶ Propos de M.Schlüter, MAE danois, et M.Papandréou, MAE grec, dans Ruyt Jean (de), *L'Acte unique européen, opus cit.*, p.62.

européen aurait pu, selon elle, être en mesure de prendre les décisions pratiques sans sa convocation. Les progrès étaient possibles sans révision des traités actuels qui n'étaient pas encore opérationnels. Il fallait de ce fait les appliquer d'abord entièrement et, ajouta-t-elle, « honorer le compromis de Luxembourg ». ⁴⁷ Dans ses *Mémoires*, elle relatara la décision avec une certaine amertume :

« Elle me paraissait inutile, comme je ne manquais pas de le dire - et dangereuse, comme je le pensais. Ce qu'en l'occurrence les Français et les Allemands voulaient au juste paraissait bien flou - au-delà de leur désir de conclure un traité distinct de celui de Rome sur la coopération politique. Ils souhaitaient certainement faire de nouveaux pas vers l'intégration européenne en général. Il était donc prévisible qu'ils demanderaient une conférence intergouvernementale, si toutefois elle était du domaine du possible -...Le 28 au petit matin, j'eus avec M.Craxi un entretien bilatéral... je ne manquai pas de dire clairement que les décisions nécessaires pouvaient fort bien être prises au cours du sommet, sans l'inconvénient inévitable d'avoir à les retarder jusqu'à la réunion d'une telle conférence... la conférence intergouvernementale pouvait paraître aux yeux de chacun des participants comme le moyen idéal pour avancer ses propres idées sur la construction de l'Europe. Voilà qui rendait toute résistance difficile ». ⁴⁸

Les trois réfractaires avaient en fait été pris de court. Ils ne s'attendaient pas à la tournure que prendrait le débat puisque l'adhésion du Chancelier puis du Président français à la convocation d'une Conférence intergouvernementale n'était pas au premier abord un acquis. Toutefois, leur réaction était à nuancer. Elle ne fut pas aussi violente, tout juste les mots puisque la révision des traités exigeait, quoiqu'il arrive, un entérinement unanime de tous les Etats membres. D'après l'article 236, il ne pouvait arrêter que d'un commun accord les modifications à apporter au traité. Il ne s'agissait donc ici que d'une décision de procédure aux résultats non garantie car subordonnés au consentement de tous.

Sans préjuger du résultat final de la grande négociation et au-delà de l'aspect procédural mentionné plus haut, l'objectif souhaité avait tout de même été atteint : obtenir un accord de principe permettant d'enclencher la procédure formalisant la décision, c'est-à-dire d'obtenir l'avis préalable du Parlement, première étape, puis l'accord définitif du Conseil des ministres. En d'autres termes, la présidence ne pourrait convoquer la Conférence qu'une fois les procédures formelles finalisées. De plus, on savait désormais dans quelle direction aller. Les conditions politiques étaient réunies pour la convocation d'une Conférence dont le mandat serait double : conclure un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune, et procéder aux modifications du traité notamment sur le processus décisionnel du Conseil, le

⁴⁷ Réaction de Margaret Thatcher à l'issue du Conseil européen de Milan, dans *Bull.CE*, n°6-1985, point 1.2.10, p.17.

⁴⁸ Margaret Thatcher, *10, Downing Street, Memoires*, Albin Michel, 1993, pp.458/459,460. (cf. : réaction à l'issue du Conseil européen de Milan, dans *Bull.CE*, n°6-1985, point 1.2.10, pp.16-17).

pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen (ainsi que les aspects de la proposition de la Commission concernant la libre circulation des personnes).⁴⁹

Mais son but serait unique : « *faire progresser concrètement l'Union européenne* ».

Cette décision consacrait finalement la victoire de ceux qui avaient misé sur la convocation d'une Conférence intergouvernementale dotée d'un mandat réformateur en vue de se rapprocher de l'Union européenne.

Le bilan du Conseil européen était donc positif : commencé dans une atmosphère quelque peu chargée, il s'était terminé sur un coup de théâtre grandiose caractérisé par le lancement du processus de révision des traités dans le sens du renforcement de l'unification politique (et économique) permettant d'aller de l'avant en attendant la formalisation de la décision au cours du mois de juillet :

*« La décision d'aujourd'hui a été difficile, combattue mais elle a été finalement acquise dans la logique d'une volonté politique et des possibilités offertes par le traité. Nous aurions préféré le consensus général et l'unanimité qui, par contre, n'ont pas été possible. Je crois que nous allons travailler avec ténacité pour surmonter les obstacles qui ont été dressés et pour atteindre le consensus nécessaire pour avancer ensemble vers l'objectif d'Union européenne. Le Conseil européen a évité les risques de paralysie et d'involutions et par ses décisions ne déçoit pas les attentes et nourrit légitimement de nouveaux espoirs ».*⁵⁰

Le Chancelier allemand estimait que le Conseil européen avait prouvé la volonté de ceux qui considéraient indispensables des modifications des traités pour aller de l'avant.

Wilfried Martens, premier ministre belge, notait que ce sommet avait « *empêché que la nécessaire réforme institutionnelle ne soit une fois de plus mise au frigo* ». Elle avait été « *un tournant qui avait sorti l'Europe de l'immobilisme* », le processus d'un réexamen des traités de Rome étant engagé.

Jacques Delors, partisan d'une Conférence pour une réforme globale, approuva aussi pleinement l'initiative prise par Bettino Craxi, « *seule de nature à jeter une lumière crue sur les positions des uns et des autres : au moins nous savons où nous sommes ; si nous avons attendu un an ou deux de plus pour avoir cette explication de vérité, nous n'aurions pas avancé* ». ⁵¹

⁴⁹ Conclusions du Conseil européen de Milan, 28-29 juin 1985, *opus cit.*, point 1.2.2, p.14.

⁵⁰ Déclaration du président M.Craxi à l'issue Conseil européen de Milan, dans *Bull.CE*, n°6-1985, point 1.2.10, pp.16-17.

⁵¹ Déclarations MM.Kohl, Martens et Delors, *ibidem*, point 1.2.10, p.17. Et M.Martens dans Waersegger Serge (de), « Milan : le sommet des tensions qui pourraient relancer l'Europe », *Le Soir*, le 30.06.1985, n°151, 95^e année, pp.1-2.

Pour François Mitterrand, bien que le processus engagé à Milan ait illustré ceux qui voulaient aller de l'avant vers une Europe politique plus forte et ceux qui ne le souhaitaient pas, la porte avait été ouverte et le pas franchi vers « *l'épreuve de vérité* » ou la « *confrontation* ». ⁵²

En effet, les profondes divergences entre les gouvernements des Etats membres relatives à la vision de l'Europe ayant été révélées au grand jour, il était à craindre que celles-ci ne se confirment au cours de la Conférence et ne consacrent finalement une nouvelle crise communautaire. Voici d'ailleurs, la typologie faite par Jacques Delors, quelques jours plus tard, sur les diverses visions idéologiques en présence :

« Il y a des chefs de gouvernements qui ont les pieds dans diverses conceptions : a) il y a avant tout ceux qui veulent exclusivement une zone de libre échange et la coopération politique extérieure ; b) il y a en second lieu des pays qui veulent construire l'intégration économique et qui pensent que l'on ne peut pas la construire sans y mettre finalement un toit politique ; c) en troisième lieu, il y a ceux qui crient à l'Europe, mais ne veulent pas s'engager avec des pays dont ils considèrent la politique économique comme injuste et qui veulent donc une Communauté réduite à sa plus simple expression ; d) il y a enfin ceux qui ont découvert ou qui ont toujours été attirés par la séduction intergouvernementale ». ⁵³

Mais, si les problèmes avaient finalement été laissés en suspend et repoussés à une date ultérieure, les gouvernements étaient parvenus à Milan à sortir de la torpeur accablant l'Europe pour entreprendre la réforme de la Communauté.

A la suite des délibérations de Milan sur la convocation d'une Conférence intergouvernementale et pour respecter la procédure de l'article 236, la présidence luxembourgeoise soumit par lettre, le 2 juillet, au Conseil des Communautés, un projet tendant à la révision du traité. Il confirmait le mandat confié par le Conseil européen. ⁵⁴

Dans l'attente d'être consulté, le Parlement, après avoir pris acte des conclusions du Conseil européen, émit le 9 juillet un avis favorable à la convocation de cette Conférence, dont il souhaitait le « *succès* », mais non sans quelques réserves. Il critiqua effectivement le manque de cohérence du Conseil européen pour la révision, soulignant le fait qu'il n'avait pas tenu compte de son projet pour résoudre les problèmes alors qu'il considérait celle-ci comme le résultat du processus enclenché par son travail. Par ailleurs, la procédure comportait deux inconvénients majeurs : l'obligation d'aboutir à un consensus qui n'était pas une tâche facile, et l'absence de son association aux travaux même de la Conférence. La méthode d'élaboration

⁵² Déclaration M.Mitterrand à l'issue Conseil européen de Milan, *Bull.CE*, n°6-1985, p.17.

⁵³ Déclaration M.Delors devant le Parlement européen, le 2 juillet 1985, dans Gérard Bossuat, *les Fondateurs de l'Europe Unie*, Belin, 2001, 286p. Chapitre 12, p.211.

⁵⁴ Projet tendant à la révision du traité CEE, présenté par la présidence luxembourgeoise, le 2 juillet 1985, dans *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.10, pp.8-9.

de la réforme moyennant le recours à une Conférence intergouvernementale et exigeant l'unanimité des gouvernements était vouée à l'échec. Pour toutes ces raisons, il demandait à être associé aux négociations, c'est-à-dire être considéré comme « *un partenaire sur pied d'égalité avec la conférence des représentants des chefs d'Etat dans la rédaction et l'approbation du projet de traité avant qu'il ne soit soumis aux ratifications nationales* », et non comme organe consultatif.⁵⁵ La procédure serait la suivante : la Conférence s'appuierait sur son projet de traité, lui proposerait des amendements qu'ils négocieraient au cours d'une concertation, après quoi le projet final recevrait l'approbation de deux instances représentant les Etats et les citoyens. Enfin, « *si on constatait l'absence d'unanimité, les gouvernements des Etats membres favorables* » devaient procéder « *à l'adoption du traité d'Union* ». Comme l'avait montré l'article 82 du projet du parlementaire, la recherche d'un consensus n'était pas une condition *sine qua non* pour passer à l'Union européenne.⁵⁶

Altiero Spinelli, qui estimait que Milan avait marqué un tournant historique, insista tout particulièrement sur l'importance d'associer le Parlement en lui laissant la possibilité d'un examen. Il estimait que les modifications aux traités proposées par la Conférence devaient impérativement être approuvées par le Parlement. De même, sa participation aux travaux de cette dernière était indispensable, comme « *nécessité politique* » pour présenter « *un point de vue authentiquement européen* » face aux points de vue nationaux et pour que le projet définitif puisse assumer, à côté de sa pleine signification politique, sa pleine signification juridique. Une procédure de conciliation devait, par ailleurs, être établie dans le cas où le Parlement s'éloignerait du texte de la Conférence, et ainsi parvenir à texte commun approuvé par le Parlement et la Conférence avant d'être soumis aux ratifications nationales.⁵⁷

Quant à la Commission, consultée par le Conseil lors de sa session des 22-23 juillet, elle s'était aussi exprimée en faveur de la réunion de la Conférence en vue de modifier et de compléter le traité : « *La Commission est naturellement favorable à la réunion de la conférence envisagée* ». ⁵⁸ Elle précisait tout particulièrement que les adaptations institutionnelles devaient chercher à accentuer le caractère démocratique de la construction européenne par une plus grande participation du Parlement, à améliorer le processus

⁵⁵ Avis du Parlement européen, le 9 juillet 1985, dans *JOCE*, n°C 229 du 9 septembre 1985, p.29 ; et dans *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.11, p.9.

⁵⁶ La procédure est décrite dans la résolution du 17 avril 1985, dans *JOCE*, n°C 122 du 20.5.1985, et voir dans *Bull.CE*, n °4-1985, point 2.4.7.

⁵⁷ Aide mémoire de M.Spinelli, Rome, le 5 mars 1985, dans *Archive historiques des Communautés européennes*, Florence, Villa Il Poggiolo, Dépôts, DEP, Emanuele Gazzo, EG, EG 64. Voir aussi discours M.Spinelli, le 11 juin 1985, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 5, pp.30-32 ; et discours du 9 juillet 1985, pp.33-34.

⁵⁸ Avis de la Commission sur la convocation d'une CIG, dans doc. *COM (85) 445 final* et *Bull.CE*, n°7/8-1985, pp.9-10.

décisionnel du Conseil par une extension du vote majoritaire, et à renforcer les pouvoirs de la Commission. Et, elle insistait notamment pour que la réalisation de l'Union européenne se conçoive dans un cadre unique (CPE/CEE) :

« Si l'on veut vraiment aller vers l'Union européenne, il est impératif de combiner ces deux démarches, afin de ne pas créer de nouveaux obstacles par la multiplication des risques de conflits et par l'affaiblissement du potentiel et du dynamisme de la Communauté, créés par les traités de Rome et de Paris. Il faut établir les conditions réalistes d'une osmose entre d'une part l'économique, le financier et le monétaire, et d'autre part la politique extérieure ».

Elle proposait donc, en termes à peine dissimulés, la réglementation des questions concernant la coopération politique et les questions communautaires par un traité unique, du fait qu'elles constituaient toutes deux *un* ensemble dont le caractère indissociable devrait conduire à l'insertion des nouvelles dispositions envisagées dans un cadre unique. La jonction des deux démarches supposait d'arriver à des institutions unifiées, à un « *cadre institutionnel unique* ». Pour cette raison aussi, elle souhaitait que toutes les discussions sur ces matières soient traitées dans le cadre d'une « *conférence unique* » avec association étroite du Parlement européen aux travaux.

Enfin, elle plaidait pour une conduite rapide des travaux de la Conférence qui devaient être menés « *à un rythme soutenu* », et pour qu'une « *date limite* » soit fixée afin de permettre au Conseil européen de Luxembourg en décembre d'en débattre et de décider. Pour sa part, la Commission jouerait un rôle actif en faisant des propositions dans tous les domaines couverts par la Conférence. Le président Jacques Delors la représenteraient à cette fin et se verraient attribuer la responsabilité politique des travaux.

Le Conseil de la Communauté, après avoir pris en compte les avis du Parlement (formalisé le 22 juillet) et de la Commission, rendit à son tour le 23 juillet un jugement favorable à la convocation d'une Conférence intergouvernementale se tenant au niveau ministériel avec la participation de la Commission et des pays candidats afin d'adopter, d'un accord commun, les modifications à apporter au traité de Rome ainsi qu'un projet de traité concernant la coopération politique en vue d'une politique extérieure et de sécurité commune, conformément au mandat défini par le Conseil européen.⁵⁹

Si les pays les moins enclins à une réforme s'étaient pliés à l'exercice, c'est parce les résultats de cet exercice étaient subordonnés à leur approbation. Rien n'était donc encore acquis

⁵⁹ Avis du Conseil sur la réunion d'une CIG, session des 22-23 juillet 1985 dans *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.1, p.7 et point 1.1.13, pp.10-11. Voir aussi la copie de la lettre de M.Poos, président du Conseil, en date du 26 juillet 1985 à M.Pflimlin, président du Parlement européen, dans *Archives de la présidence Mitterrand* 5AG4/EG45.

d'avance. La réussite de l'entreprise restait sujette aux spéculations. De même, cette attitude plus constructive ne devait pas cacher leur désir de mieux contrôler l'orientation des travaux à venir. Enfin, ils étaient attirés par certains aspects du projet économique de Jacques Delors. Leur accord n'avait donc pas la même portée et signification que celui des pays les plus attachés aux avancées politiques et institutionnelles.

En ce qui concernait à la procédure à suivre, il y aurait une Conférence unique, conformément au souhait de la Commission, mais deux directions furent retenues afin de ménager les esprits, d'éviter les problèmes de principe et de ne pas provoquer une crise avec les opposants à des réformes trop profondes. Il s'agissait de mettre sur pieds une seule Conférence chargée de traiter des activités de la coopération politique d'une part, et des activités des Communautés d'autre part, le tout constituant un ensemble indissociable. A cette fin, il y aurait deux groupes distincts lors de la préparation des travaux : l'un comprenant les représentants permanents des pays membres auprès des Communautés pour la révision des traités présidé par Jean Dondelinger, secrétaire général du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, et l'autre formé par un comité politique des ministères des Affaires étrangères pour l'accord sur la coopération politique et la sécurité. Ces derniers devaient ensuite rendre compte des travaux aux ministres des Affaires étrangères réunis en Conférence le 9 septembre, lesquels présenteraient à leur tour, après examen, au Conseil européen de décembre 1985, leurs conclusions. Ce délai relativement court devait permettre de réaliser vite ce qui pouvait être obtenu d'un commun accord, plutôt que de laisser traîner en longueur les négociations.

Quant à la participation du Parlement européen aux travaux, si Bettino Craxi et Giulio Andreotti avaient suggéré, lors du programme de la présidence italienne, de lui conférer un pouvoir de codécision partagé avec la Conférence, le Conseil n'y fit aucune allusion. Pour la Grande-Bretagne, par exemple, cela serait revenu « *à paralyser la Communauté en soumettant ces derniers à des interférences permanentes de la part de cette assemblée disparate, sans expérience et fréquemment irresponsable* ». ⁶⁰ Aussi, en dépit de la demande du Parlement et de ses partisans, il ne fut pas prévu que des représentants parlementaires puissent assister aux pourparlers, ni même de prendre en considération son projet.

Toutefois, sur la base d'une suggestion du président de la Commission, une solution intermédiaire sur les modalités de son association aux travaux fut proposée, sorte de collaboration pragmatique par l'instauration d'un dialogue informel. A l'occasion des

⁶⁰ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.461.

réunions de la Conférence, une rencontre d'information aurait lieu entre les membres de celle-ci et le président du Parlement accompagné de personnalités dont il souhaitait la présence.⁶¹ La délégation parlementaire serait de la sorte informée du déroulement de la discussion et pourrait éventuellement donner ses réactions. La Conférence serait même disposée à examiner toute autre proposition que le Parlement lui remettrait, c'est-à-dire d'introduire des « *amendements aux documents transmis par les Etats membres et la Commission* ». Enfin, il était convenu de lui soumettre le résultat de ses travaux puisqu'il pourrait « *également avoir lecture de l'ensemble des textes de la conférence avant leur présentation au Conseil européen* ». ⁶² Ainsi, bien qu'il ne soit pas invité à participer formellement aux travaux, on lui avait tout de même promis une information adéquate et garanti la possibilité d'exposer librement sa pensée, notamment celle de ses membres les plus engagés comme Altiero Spinelli.

Le principe de lui soumettre les résultats fit toutefois l'objet d'un quiproquo, la commission institutionnelle du Parlement européen l'interprétant comme un droit de codécision sur le texte définitif moyennant la mise en place d'une procédure de concertation. Altiero Spinelli souligna ainsi, dans un projet de résolution, que le Parlement insistait pour être associé à la phase de rédaction finale. Le fait de soumettre les résultats ne pouvait se réduire à la présentation d'information. Il en résulterait une « *situation grave* ». Le Parlement demandait donc que « *la conférence s'engage politiquement à introduire, avant le paraphe du texte final, une procédure lui permettant de donner son opinion en vue d'un accord entre lui-même et la conférence* ». ⁶³

Le président de la Conférence précisa alors que le texte définitif des résultats ne serait pas établi d'un commun. Il n'y aurait pas de deuxième lecture. En revanche, il pourrait lui exposer son avis sur le résultat final, lequel serait « *ultérieurement pris en considération* ». De même, il aurait l'assurance que la Conférence tiendrait aussi compte, lors de ses travaux, de son projet de traité comme une des « *bases de référence* ».

Les Etats membres, fermes sur le fait qu'il n'avait pas le pouvoir constitutionnel de participer à la rédaction d'un traité entre Etats souverains, s'en tinrent donc dédaigneusement à la lettre de l'article 236 qui ne lui prévoyait aucun rôle formel (ni d'ailleurs à la Commission) : « *la conférence ne peut s'engager à ce stade sur une procédure obligatoire qui est considérée*

⁶¹ La délégation parlementaire sera constituée de M.Pflimlin, président du Parlement, M.Spinelli, président de la commission institutionnelle, et de M.Formigoni, président de la commission politique.

⁶² Voir ouverture de la CIG, dans *Bull.CE*, n°9-1985, point 1.1.1, p.7.

⁶³ Rencontre de la CIG avec le Parlement européen, le 22 octobre, dans *Bull.CE*, n°10-1985, point 1.1.3, p.9.

contraire à l'esprit de l'article 236 ». ⁶⁴ Mais, si cet article n'exigeait pas la consultation du Parlement, il faut dire qu'elle ne l'interdisait pas non plus. L'interprétation retenue par les gouvernements, pour le moins formaliste, témoignait donc de leur mauvaise foi et du manque de volonté politique.

Le Parlement européen voyait ainsi la réforme institutionnelle échapper à son emprise, se retrouvant une fois de plus marginalisé et dans l'impossibilité d'exercer une véritable influence sur le résultat final. Il était « *exclu de toute la procédure constituante, à l'image d'un immense café de commerce où l'on exprime des opinions sans poids politique* ». Cela restait insuffisant pour ce dernier qui ne saurait accepter que son projet « *soit jeté dans la poubelle et que lui, le Parlement, soit maintenu dans d'insignifiantes limbes de consultation* » pour un événement aussi important que la réforme d'un corps politique qui se voudrait démocratique. ⁶⁵ Il répondra donc de façon virulente le lendemain, 23 octobre, dans une résolution qui traduisait le malaise et l'inquiétude ressentis par les parlementaires. Elle critiquait l'attitude de la Conférence dont le langage avait frisé l'insulte et mettait en garde contre le risque d'une crise institutionnelle. Le Parlement européen n'acceptait pas le point de vue de la Conférence et attendait que les « *gouvernements corrigent rapidement la position assumée par la Conférence afin de respecter les exigences et les principes démocratiques propres à nos pays et d'éviter que ne s'ouvre une phase de tension grave entre les institutions de la Communauté* ». ⁶⁶ Il revendiquait son droit d'examiner et, si nécessaire, d'amender et de voter le projet issu de la Conférence. Mais la bataille était perdue d'avance.

L'Italie, qui avait été le seul pays à ratifier le projet de traité parlementaire, décidera de son côté de trouver sa propre solution au problème de codécision en liant sa décision finale à celle du Parlement :

« Pouvons-nous imaginer que le Parlement italien ratifie un traité qui aurait été rejeté par le Parlement européen ? Nous veillerons donc à ce que le résultat de nos travaux ne nous fasse pas courir ce risque ; de ce fait, l'appréciation portée par le Parlement européen à l'issue de la conférence prendra toute sa valeur ». ⁶⁷

Elle réserverait donc son accord définitif jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé, ce qui signifiait qu'elle n'avaliserait en aucun cas un accord qui n'aurait pas reçu sa bénédiction.

⁶⁴ Réponse de la CIG au le Parlement européen, *ibidem*, p.9.

⁶⁵ Déclaration M.Spinelli lors du débat au Parlement européen le 23 octobre, dans *Bull.CE*, n°10-1985, point 1.1.4, p.10 ; et dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 6, pp.34-35.

⁶⁶ Résolution, dans *JOCE*, n°C 301 du 25.11.1985 ; et résumé dans *Bull.CE*, n°10-1985, pp.11-12.

⁶⁷ Première rencontre, déclaration M.Andreotti, MAE, sur le problème de codécision conférence - Parlement en fin d'exercice, dans Ruyt Jean (de), *opus cit.*, pp.83-84.

Au total, après de long mois de discussions et de tensions, il était désormais reconnu qu'en l'absence de révision des textes de bases de l'intégration, la Communauté européenne était vouée à l'échec. Aussi, bien que la proposition d'une Conférence intergouvernementale n'ait pas été approuvée avec le même entrain par tous les Etats, ces derniers dans leur ensemble (Espagne et Portugal compris) y participeraient et contribueraient activement au débat. Le Danemark et la Grèce n'hésiteront d'ailleurs pas à présenter des projets de modification du traité, marquant ainsi leur ralliement à la finalité de l'exercice. Il fallait pouvoir faire entendre sa volonté et défendre ses conceptions et ses intérêts. La réserve exprimée par les trois pays les plus réfractaires ne les empêcherait donc pas de participer à la Conférence — ni même de signer avec leurs partenaires l'Acte unique. Mais, les négociations intergouvernementales en matière institutionnelle s'annonçaient particulièrement difficiles en raison des différentes attitudes adoptées par les Etats membres à la veille de la première réunion.

En effet, les pays du Benelux, l'Italie et l'Irlande penchaient en faveur des solutions présentées dans le rapport Dooge et des propositions du Parlement européen. La France et l'Allemagne, tout en acceptant une réforme du traité, ne voulaient pas provoquer de crise profonde avec les pays membres opposés aux modifications institutionnelles approfondies : Grande-Bretagne, Danemark, Grèce. Ils allaient rechercher un compromis en renonçant à une grande part de leurs intentions premières. Pour les trois réfractaires, comme ils l'avaient démontré depuis le rapport Dooge, hormis une revalorisation limitée du rôle des institutions, aucun changement particulier ne serait admis dans les dispositions en vigueur en matière institutionnelle.

La façon dont la Conférence allait se dérouler serait donc capitale pour l'avenir de la Communauté. Tout l'enjeu résiderait dans la recherche d'un consensus afin d'éviter qu'une controverse institutionnelle et des disputes sans fin ne viennent paralyser les discussions.

Chapitre IV

L'Acte unique européen : Une étape capitale dans la voie de l'unification politique

Avec la Conférence intergouvernementale annoncée à l'automne 1985, le problème posé depuis longtemps des institutions et, bien plus, celui d'une intégration politique plus poussée entre les Etats membres semblaient enfin, dans cette fin de première moitié de décennie, trouver un début de solution inespérée. La majorité des Etats membres était décidée à faire de nouveaux progrès dans la voie de l'Union européenne. Mais, pour tenter de remplir ce contrat, un grand nombre de questions particulièrement sensibles devaient y être résolues, tant sur le plan des améliorations institutionnelles que de la norme juridique à choisir pour formaliser la réforme entreprise. Quelles solutions allaient donc être apportées pour progresser concrètement vers l'Union européenne et aboutir à l'adoption d'un document depuis longtemps attendu et présenté alors comme la réussite historique de la décennie ?

La première session de la Conférence se tint, conformément à ce qui avait été décidé, le 9 septembre 1985 au Luxembourg avec la participation des dix ministres des Affaires étrangères, ceux des deux pays candidats et de la Commission.¹ La présidence luxembourgeoise avait préparé à cet effet un document de réflexion dans lequel elle exposait sa conception du déroulement des travaux. Elle proposait une méthode progressive de travail consistant à traiter d'abord des objectifs et des compétences avant d'en examiner les conséquences sur le plan des procédures, c'est-à-dire des institutions. Cette approche se révélera fort judicieuse.

Respectant la méthode proposée par la présidence, la Commission, par l'intermédiaire de son président Jacques Delors, fit alors un brillant exposé qui servira de socle à la relance et désamorcera en grande partie les oppositions de certains Etats membres aux réformes institutionnelles.

Dans ce discours introductif, Jacques Delors rappelait, tout d'abord, l'importance que représentait l'exercice en cours, « *occasion rare et exceptionnelle pour remettre en perspective la construction européenne et poser les bases politiques et institutionnelles d'un*

¹ Ouverture de la conférence intergouvernementale, dans *Bull. CE*, n°9-1985, points 1.1.1 à 1.1.16, pp.7-14.

nouveau dynamisme ».² Il était enfin temps que s'opère « *un coup de soleil dans les buissons* ».

Il réaffirmait ensuite l'orientation juridique, déjà formulée dans l'avis de la Commission du 22 juillet dernier, quant à la finalité de l'exercice en soulevant l'idée possible d'un « *traité unique fortifiant l'idée d'Union européenne* ». Il coifferait le traité de Rome révisé et le traité sur la CPE. Celui-ci aurait une valeur hautement symbolique puisqu'il témoignerait de la volonté des Etats de construire un ensemble unique. Il comprendrait un préambule s'inspirant du préambule du traité franco-allemand (³) et par lequel serait affirmé que les Communautés d'un côté, et la CPE de l'autre, auraient pour objectif de contribuer ensemble à l'unification de l'Europe. Puis, viendraient deux titres distincts traitant respectivement de la coopération politique et de l'aménagement au traité de Rome. La Commission demandait donc que soient intégrées dans un seul instrument juridique les modifications à apporter aux traités de Rome et le nouveau traité sur la CPE. Ce cadre unique, tout en maintenant la dualité des matières et des régimes juridiques en vigueur, et donc le caractère intergouvernemental de la CPE, permettrait d'établir les conditions réalistes d'une osmose entre deux séries de dispositions différentes susceptibles de s'opposer. On était bien loin de la version du Parlement européen qui proposait un véritable traité sur l'Union européenne transcendant ce cloisonnement et cette logique séparatiste.

En ce qui concernait la révision du traité communautaire, elle donnait pour objectif la création d'un véritable ensemble économique performant (marché unique, maîtrise technologique, cohésion économique et sociale, capacité monétaire) comme socle d'une entité politique nécessitant le développement des compétences communautaires. L'objectif premier de relancer le processus de construction européenne afin notamment d'achever la réalisation du marché intérieur paraissait difficilement réalisable sur la base des traités existants. Son projet économique entraînerait donc dans son sillage une série de réformes institutionnelles justifiées. Celles-ci étaient indirectement abordées, c'est-à-dire comme conséquence logique des développements économiques et de façon globale. Cette subordination des réformes institutionnelles à la définition des nouveaux objectifs de développement de l'intégration économique de la Communauté évitait ainsi tout réveil des querelles sur la supranationalité.

Pour le processus décisionnel, Jacques Delors souligna « *l'absence trop fréquente de décision* » résultant de « *la chape de plomb de l'unanimité qui imprègne l'ensemble du*

² Intervention de Jacques Delors, le 9 septembre 1985, *ibidem*, n°9, pp.7-10. Son intervention est suivie d'explications détaillées sur les sujets abordés, *ibidem*, points 1.1.2 à 1.1.16, pp.11-14.

³ Au sujet de ce document franco-allemand, voir partie I, section 3, chapitre 5, pp.192-194.

système communautaire » et le paralyse. Il fallait, dans ce domaine, effectuer un saut qualitatif en rompant avec la pratique de l'unanimité, et donc de la recherche du consensus pour chaque décision, par le passage à la majorité qualifiée « *dans des cas précis* » : le grand marché, la technologie, la cohésion économique et sociale et la monnaie. Plus encore, s'il tenait compte des positions exprimées par les Etats membres en maintenant le compromis de Luxembourg, fidèle à la logique du traité de Rome, il suggérait, en contrepartie, de passer au vote à la majorité qualifiée pour réaliser les objectifs dont le principe aurait été accepté en commun. Ce passage plus systématique au vote à la majorité qualifiée était la condition nécessaire à la réalisation des objectifs. Il reprenait ici la mesure Dooge qui préconisait le vote à la majorité comme règle générale, l'unanimité demeurant l'exception. Il s'agissait donc de faciliter la prise de décision par « *une amélioration des méthodes de décision au sein du Conseil* ».

D'autre part, il proposait de surmonter les problèmes d'exécution « *par une augmentation des pouvoirs de gestion de la Commission afin de lui redonner sa capacité d'agir* ». Il était primordial, pour l'unification du marché intérieur ou encore pour gérer avec souplesse les actions décidées par le Conseil dans le domaine de la technologie, que la Commission puisse prendre efficacement des mesures d'exécution. L'attribution de compétence de gestion à la Commission devait en conséquence devenir « *la règle, le Conseil pouvant toutefois exceptionnellement y déroger* ». Quant aux « *modalités* » de cette délégation, elles devaient se limiter à l'obligation de consulter deux ou trois comités, sans que le Conseil ne se réserve de façon plus ou moins détournée la décision. Leur avis serait pris en compte mais ce serait à la Commission que reviendrait la responsabilité de la décision finale à prendre. Le développement du pouvoir exécutif de la Commission avait effectivement entraîné la création de nombreux comités pour l'encadrer autant que le circonscrire. D'où un glissement de cette compétence vers le Conseil et la critique d'une montée en puissance étatique au sein des procédures communautaires. Un problème en partie responsable de la paralysie décisionnelle et à l'égard duquel une typologie simplifiée s'imposait :

*« Ces attributions étaient décidées avec parcimonie, après de longues discussions et, au lieu de se référer aux modalités existantes et dûment éprouvées, elles faisaient souvent l'objet de modalités nouvelles, non seulement variées et complexes, mais également de plus en plus restrictives. Toute une « zone grise » de comités s'était développée à l'intérieur de laquelle d'interminables débats de procédure l'emportaient sur la solution des questions de fond. Une telle pratique entraînait une perte considérable de temps et d'énergie et portait gravement atteinte à l'efficacité de la gestion et à la claire détermination des responsabilités de chaque institution ».*⁴

⁴ Voir *Bull.CE*, n°6-1987, point 2.4.12, pp.110-111.

Il soumettra quelques temps plus tard à la conférence une proposition de modification de l'article 155 CEE selon laquelle la Commission exercerait en principe les compétences d'exécution, plutôt qu'une attribution *ad hoc*, sous réserve d'une décision contraire du Conseil. Celui-ci resterait en effet toujours libre de se les réserver dans des cas spécifiques s'il le décidait à l'unanimité ou de les assortir de procédures limitées de comités. Enfin, pour la réalisation du marché intérieur, le pouvoir exécutif de la Commission ne serait subordonné qu'à un seul type de comité : consultatif.⁵

Pour le Parlement, qui devait assumer progressivement son rôle d'institution démocratique, la Commission préconisait un accroissement de ses pouvoirs et de ses responsabilités, compatible avec un système décisionnel efficace et plus démocratique. Cela se traduisait dans quatre directions qui firent l'objet de propositions précises dans un document sur les pouvoirs du Parlement (⁶) directement inspiré, mais s'en écartant en même temps sur plusieurs points importants, d'un projet allemand sur le même sujet déposé en juillet (⁷) :

- extension de sa consultation par le Conseil avant d'arrêter un acte ;
- élargissement du champ d'application de la concertation ;
- procédure d'avis conforme pour les décisions de caractère constitutionnel du Conseil, la procédure électorale uniforme (art.138.3), les ressources propres (art.201), la révision du traité (art.236) et l'adhésion d'un nouvel Etat membre (art.237) ;
- association plus intime et effective au pouvoir législatif dans les domaines pour lesquels la majorité qualifiée serait requise par l'introduction d'une nouvelle procédure dite de coopération qui donnerait toute sa force à la relance. Selon cette procédure, l'accord du Parlement ou son silence serait nécessaire au Conseil pour arrêter un acte à la majorité qualifiée en première lecture. Mais, s'il proposait des amendements, le Conseil devait alors procéder à une seconde lecture et ne pourrait, en cas d'avis favorable de la Commission sur les amendements, s'en écarter qu'en statuant à l'unanimité et ce dans un délai limité. Cela devait donner du poids aux amendements du Parlement lors de leur examen par le Conseil sans mettre en cause le dernier mot de celui-ci. L'unanimité serait également requise pour adopté l'acte amendé en cas d'avis défavorable, pour modifier les amendements

⁵ Fiche de Pierre Lamoureux du 28 novembre 1985, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG43, dossier 2.

⁶ Lettre de M.Noël, secrétaire général de la Commission à M.Ersboll, Secrétaire général du Conseil, du 7 octobre 1985, sur le document de travail de la Commission relatives à des compléments pouvant être apportés au traité CEE dans *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG44.

⁷ Note du 8 juillet 1985, dans *Archives nationales de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG44. Ce document allemand distinguait d'autres « corbeilles ». Il reposait sur trois idées : consultation, procédure de médiation, codécision.

parlementaires ou passer outre son rejet. Cette procédure semblait montrer, en outre, que la Commission, par son avis en deuxième lecture par le Conseil, voulait contrôler un minimum le Parlement, le tenir en laisse tout en lui attribuant un vrai rôle.

La Commission avait ainsi démontré, dès la première réunion, sa volonté de jouer un rôle actif dans le processus enclenché. Son effort de réflexion fondé sur une approche résolument fonctionnaliste allait profondément modifier l'approche des problèmes institutionnels en ralliant les plus réticents, attirés par les perspectives d'un marché unique (Royaume-Uni et Danemark), à l'exercice d'une réforme institutionnelle limitée mais effective et cohérente. Il allait atténuer en grande partie leurs réticences à l'égard de la réforme engagée et résorber progressivement les réserves émises à Milan. De plus, dans l'intervalle des deux réunions intergouvernementales, la Conférence put disposer grâce à ses efforts d'une série de textes élaborés sur des domaines essentiels qui se révéleront déterminants pour la suite. Ils constitueront en effet la base de la discussion intergouvernementale. La Commission alimentera ensuite régulièrement la discussion en transmettant un certain nombre de propositions suivant les grandes lignes de l'intervention de Jacques Delors.

La Conférence mena sur la base des déclarations introductives des présidents du Conseil et de la Commission une première discussion d'orientation qui se déroula de manière ouverte et constructive. La charpente de travail proposée par le président de Conseil, reçut un large assentiment et les orientations présentées par Jacques Delors furent soutenues par plusieurs ministres.⁸ La Conférence invita alors le groupe de préparation à poursuivre ses travaux et à lui soumettre des propositions concrètes dès sa prochaine session.

La seconde réunion de la Conférence intergouvernementale s'ouvrit le 21 octobre.⁹ Pour cette première session de travail de fond, elle disposait des documents de la Commission transmis en septembre et octobre, mais aussi d'autres textes remis par certains Etats membres entre-temps. La discussion s'organisa essentiellement à partir des propositions de la Commission.

En ce qui concernait la question du marché intérieur pour lequel elle recommandait l'usage du vote à la majorité qualifiée, plusieurs Etats membres se montrèrent réticents à cette idée pour certains cas, notamment en matière fiscale. La Grande-Bretagne et le Danemark

⁸ Ouverture de la Conférence intergouvernementale, *opus cit.*, point 1.1.1, p.7.

⁹ Deuxième réunion de la Conférence intergouvernementale, dans *Bull. CE*, n°10-1985, point 1.1.2, pp.7-9.

avaient ainsi émis des réserves, cette mesure risquant de faire perdre aux Etats membres les avantages dans laquelle les mettait la règle de l'unanimité.

Pour les pouvoirs de gestion de la Commission, un large consensus se dégagait sur l'opportunité d'une plus grande délégation de pouvoir en sa faveur. Mais, restait à savoir s'il fallait s'engager politiquement à faire un plus large et plus systématique usage de l'article 155 du traité ou bien modifier le traité sur ce point et, dans ce cas, décider du contenu et de la portée de cette modification (article 155 définissant les pouvoirs de la Commission ou 145 sur ceux du Conseil).

La proposition de la Commission qui visait à décharger le Conseil des tâches d'exécution pour lui permettre de se concentrer sur la législation de base par l'attribution à son égard d'un pouvoir général d'exécution reçut un accueil mitigé. Les gouvernements étaient hostiles à une modification de l'article 155 conférant un pouvoir d'exécution très important à la Commission. Une préférence marquée par tous, à l'exception du Danemark, se dégagait alors en faveur d'une modification de l'article 145 sur la base d'une proposition néerlandaise. Elle proposait d'inscrire dans le traité, à cet article, l'obligation pour le Conseil de conférer en règle générale à la Commission les compétences d'exécution pour les règles qu'il établit. Il pourrait soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités répondant aux principes et aux règles qu'il aurait préalablement établis, à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement.¹⁰ Il fut dès lors admis qu'il serait opportun que le Conseil procède, parallèlement, à une codification des modalités pour la délégation de compétences en fixant quelques procédures types.

Enfin, la question de l'extension des pouvoirs du Parlement fut l'une des plus difficiles, du fait que le débat dans le domaine institutionnel s'était orienté vers une approche plus économique. Toutefois, le mandat de la Conférence obligeait les Etats membres à faire quelque chose. Deux points furent soulevés : son rôle dans le processus de nomination de la Commission et celui dans le processus législatif.

La question de l'investiture de la Commission fut débattue à partir d'une contribution italienne et d'un texte néerlandais.¹¹ Ce dernier proposait d'étendre les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la Commission par sa consultation sur la nomination du président par les Etats, puis un débat et un vote d'investiture du collège.¹² La proposition italienne ne contenait

¹⁰ Note pour le président de la République du 23 octobre 1985, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG44.

¹¹ Télégramme du 16 octobre 1985 (2/4) dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG45.

¹² Il était assez proche de la proposition Dooze : le président de la Commission serait nommé d'un commun accord par les gouvernements (et non le Conseil européen) après consultation du Parlement (autre nuance) ; les

pas le mot investiture et le vote du Parlement se faisait sur le programme de la Commission. L'idée était donc différente. Ces deux initiatives bien qu'accueillies de façon ouverte par la Belgique, l'Irlande et l'Allemagne furent finalement écartées des négociations. Ce silence consacrait les réticences gouvernementales à l'égard d'une influence trop prononcée du Parlement, alors même que le rôle de la Commission serait renforcé.

La Conférence se concentra plutôt sur le thème de la coopération pour lequel elle disposait de différentes propositions constituant un ensemble de possibilités pour élargir ses pouvoirs législatifs. Les avis des Etats divergeant, trois possibilités s'étaient alors esquissées sur la forme que la participation parlementaire pourrait revêtir :

- un effet direct sur la procédure de décision du Conseil de la prise de position positive ou négative du Parlement, suggérée par la Commission, mais éveillant en même temps des craintes d'alourdissement et de ralentissement dû au recours aux navettes ;
- une procédure de conciliation par l'intermédiaire d'une commission mixte à l'issue de la première lecture.¹³ Proposée par l'Allemagne, elle prévoyait que le Conseil délibère, dans la phase finale, non plus sur la proposition de la Commission mais sur le texte adopté par le Parlement. Si le Conseil s'écartait de la version adoptée par le Parlement, un comité de conciliation — composés de 12 membres du Conseil et autant du Parlement, non liés par un mandat impératif, avec la participation d'un membre de la Commission — se réunirait pour parvenir à un accord à la majorité des 3/4 de ses membres. En cas d'accord, celui-ci devait être confirmés par les deux institutions. Dans le cas contraire, le Conseil déciderait en dernier ressort. Suivant ce schéma, le pouvoir d'initiative et de proposition de la Commission serait affaibli du fait de l'impossibilité pour elle de modifier son texte après l'avis du Parlement et du pouvoir donné au Conseil de statuer, à la majorité qualifiée, sur un texte s'écartant de sa proposition initiale. De fait, il diminuait aussi les garanties données par le traité aux intérêts des minorités.

La France avait présenté un amendement à ce texte préservant le pouvoir d'initiative de la Commission et tout en donnant un rôle accru au Parlement. Le texte français maintenait l'idée de conciliation (en laissant en blanc la nature de la commission) dès lors que le texte adopté par le Conseil s'écarterait du projet dont le Parlement recommanderait l'adoption. En cas de désaccord ou si sa proposition n'était pas adoptée par les deux institutions, le Conseil

autres membres serait nommés d'un commun accord par les gouvernements sur proposition du président désigné. La Commission se présenterait, au début de son mandat, devant le Parlement qui, par un vote d'investiture, la confirmerait. Les Néerlandais avaient aussi fait une proposition sur le nombre des membres de la Commission : 12 membres pour maintenir la cohésion au sein de cet organe qu'un nombre trop élevé pouvait empêcher.

¹³ Rapport de la Présidence luxembourgeoise, 17 octobre 1985, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG44. Voir également le Télégramme du 16.10.1985 (1/4), dans 5AG4/EG45.

statuerait. Dans les deux versions, il s'agissait donc d'une concertation sans contrainte pour le Conseil. En revanche, dans la version française, le Parlement pourrait rejeter globalement le texte de la Commission en première lecture. Dès lors, le Conseil statuerait à l'unanimité sur la proposition de la Commission lorsque cette dernière maintiendrait son texte, passant outre le rejet parlementaire. L'hypothèse d'unanimité serait donc cas d'exception justifié par le la circonstance d'un rejet en bloc par le Parlement de la proposition de la Commission.

- une véritable codécision. L'Italie proposa, pour concilier le souhait de laisser au Conseil le dernier mot et celui du Parlement de statuer en dernier ressort, que les actes concernant le marché intérieur soient adoptés d'un accord commun entre les deux institutions.¹⁴ Cette procédure prévoyait l'adoption par le Conseil en première lecture, après avis du Parlement, d'un acte. Celui-ci serait ensuite communiqué au Parlement. Dans le cas où il amenderait l'acte à la majorité absolue, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourrait adopter définitivement l'acte dans sa version modifiée, le modifier ou le rejeter. S'il modifiait l'acte amendé par le Parlement, celui-ci pourrait : l'approuver formellement ou tacitement, ou le rejeter et la procédure serait alors terminée. L'Italie, pays parmi les plus favorables à la construction européenne, avait ainsi soumis un projet très inspiré du projet Spinelli. Elle avait en outre souligné qu'elle ne marquerait pas son accord aux conclusions de la Conférence s'il n'était pas trouvé un moyen de donner un contenu réel à l'accroissement des pouvoirs du Parlement :

*« Les Italiens, quant à eux, auraient mérité le second prix d'ambition excessive s'il eût été décerné. MM. Craxi et Andreotti en étaient venus à considérer l'extension des pouvoirs de l'Assemblée européenne comme la pierre de touche de leurs principes fédéralistes ».*¹⁵

En effet, si les deux premières possibilités avaient des aspects procéduraux communs, la troisième était fondamentalement différente dans sa conception. Elle fut d'ailleurs fortement critiquée et rejetée.

Finalement le débat ne s'avéra pas conclusif et les trois pays hostiles à Milan restaient réservés à l'égard de tout changement conduisant à modifier l'équilibre entre les institutions et à des procédures de décisions modifiées. La réunion avait néanmoins eu le mérite d'éclaircir la discussion.

Face à la dispersion des négociations et au refus de la Conférence de prendre en considération dans ses travaux son projet de traité, le Parlement manifesta très vite son

¹⁴ Proposition italienne dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG44.

¹⁵ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.461.

inquiétude en poussant un véritable cri d'alarme.¹⁶ Il rappela les objectifs définis de longue date, à savoir : un pouvoir de codécision pour le Parlement ; une généralisation du vote à la majorité qualifiée ; un accroissement des pouvoirs d'exécution de la Commission. Les travaux de la Conférence ne devaient pas, selon lui, se borner à aboutir à un accord entre les intégrationnistes et ceux qui rejetaient l'idée même de la Conférence car le compromis qui en résulterait serait insuffisant. Mais, les travaux s'orientaient désormais vers la recherche de compromis en poursuivant des objectifs limités.

De fait, ces travaux allaient être, malgré les apparences, de courte durée. Au cours du mois qui sépara cette deuxième session de la Conférence de la réunion du Conseil européen de Luxembourg des 2 et 3 décembre 1985, il y eut quatre autres rencontres des ministres : trois réunions furent tenues en novembre, respectivement les 11, 19, 25-26, et la dernière en conclave de deux jours les 30 octobre et 1 décembre soit la veille de la réunion au sommet au cours de laquelle devait être examinés l'ensemble des « *questions clés* ».¹⁷

Lors de ces réunions ministérielles, les débats furent principalement dominés par les thèmes évoqués le 21 octobre. Les discussions révélèrent, cependant, que l'on n'irait pas beaucoup plus loin.

Bien que le passage à la majorité qualifiée pour tel ou tel article du traité de Rome fit l'objet de discussions tout au long des réunions, aucune décision ne fut prise, des réserves se maintenant. La délégation britannique avait, par exemple, tenté de limiter et de délimiter les domaines où le vote deviendrait la règle. La question serait donc reportée au Conseil européen.

En ce qui concernait les pouvoirs du Parlement européen, un infléchissement de la position de certains Etats membres s'était produit au fil des discussions de sorte que la Conférence s'engagea lors du conclave, dans un exercice visant à aller à la rencontre des souhaits parlementaires. A part l'Italie et le Danemark pour des raisons différentes, tous les Etats membres se rallièrent au texte de compromis de la présidence issue de la proposition initiale de la Commission sur la procédure de coopération. La présidence estimait en effet que cette dernière constituait un bon équilibre se caractérisant par trois éléments essentiels : attribution au Parlement d'un pouvoir réel dans le processus décisionnel ; définition d'un système qui attache au vote du Parlement des effets juridiques précis ; instauration d'une deuxième lecture par le Parlement et le Conseil. Jacques Delors allait toutefois plus loin. Il

¹⁶ Parlement européen, Résolution sur les travaux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne, 23 octobre 1985, dans *JOCE*, le 31.12.1985, n C°343, pp.59-60.

¹⁷ Travaux de la Conférence intergouvernementale, dans *Bull.CE*, n°11-1985, point 1.1.3, pp.19-21.

s'était montré plus conciliant vis-à-vis du Parlement car il craignait qu'il ne le censure et il ne voulait pas porter le chapeau de la crise avec lui.

Le texte de la présidence divergeait quant à la seconde lecture. Le Parlement pourrait toujours proposer des amendements. Mais, la Commission pourrait modifier, le cas échéant, sa proposition initiale, c'est-à-dire tenir compte ou non des amendements du Parlement. La proposition réexaminée serait ensuite soumise au Conseil qui aurait trois mois pour l'adopter à la majorité qualifiée, ou la modifier à l'unanimité. Le texte associait ainsi étroitement le Parlement à la décision législative, mais sans lui donner les moyens d'un blocage. De même, il maintenait intégralement le pouvoir d'initiative de la Commission et laissait le dernier mot au Conseil, soit la totalité du pouvoir de décision finale. C'était un compromis équilibré entre ceux qui souhaitaient ne rien faire pour le Parlement et ceux qui voulaient plus.

L'Italie trouva cependant le texte insuffisant tandis qu'à son extrémité, le Danemark le jugea trop favorable au Parlement. Il s'opposait non seulement au principe d'une seconde lecture, mais aussi sur la possibilité offerte au Parlement d'influencer le processus de décision au Conseil (unanimité en cas de rejet en première lecture du Parlement : cf. proposition Delors) estimant que cela irait à l'encontre de l'objectif recherché qui était de simplifier et d'accélérer le processus décisionnel. Toutefois sa position n'était pas figée à l'égard du texte présidentiel. Trois formules seront finalement soumises au Conseil européen : celle du pouvoir de codécision selon un système progressif, celle de la présidence assortie d'une version révisée provenant de la Commission et soutenue par la Belgique.

Lors des discussions Léo Tindemans et Jacques Delors avaient effectivement proposé – dans un texte commun initialement mis au point par Jacques Delors à la suite de sa rencontre avec la délégation du Parlement le 26 novembre avant d'être soutenue par la Belgique – une formule alternative au texte de la présidence donnant un rôle positif au Parlement au cas où, en deuxième lecture, le Conseil ne se serait pas prononcé dans le délai prévu sur la proposition révisée de la Commission. Point sur lequel le texte de la présidence ne se prononçait pas. A la condition qu'elle soit conforme aux amendements du Parlement, la proposition révisée serait réputée adoptée à moins que le Conseil, statuant à la majorité simple, ne l'ait rejetée. Ce serait donc bien le texte amendé par le Parlement et cautionné par la Commission qui serait adopté faute d'opposition du Conseil.¹⁸ Le Conseil pourrait

¹⁸ La formule initiale de Delors fut légèrement amendée avant d'être soutenue par la Belgique. A la base s'était la proposition révisée par la Commission, sur la base de tout ou une partie des amendements parlementaires, qui devait être réputée adoptée si le Conseil ne la rejetait pas à la majorité simple. Voir *Bull. CE*, n°11-1985, p.21 et n°12-1985, p.9 note bas de page n°1. Voir aussi Note du 28 novembre 1985, dans *Archives de la Présidence Mitterrand*, 5AG4/EG45.

néanmoins, à l'unanimité, modifier la proposition révisée de la Commission. Cette solution, bien que laissant de manière nuancée le dernier mot au Conseil pour tempérer les esprits des plus réticents, fut, en outre, rejetée par une large majorité soucieuse de voir introduite dans la procédure législative la règle de la majorité simple ou de maintenir intact le pouvoir exclusif du Conseil de disposer du dernier mot.

En ce qui concernait les pouvoirs de gestion et d'exécution de la Commission, la présidence soumit un texte qui prévoyait que le Conseil confère à la Commission « les » compétences d'exécution des règles qu'il établit et qu'il peut se réserver, hors cas spécifiques, d'exercer certaines de ces compétences ou de les soumettre à certaines modalités. En l'absence de décision explicite du Conseil pour retenir des compétences, la délégation à la Commission serait donc de droit. Le texte de la présidence reprenait pour l'essentiel la proposition néerlandaise mais renvoyait à un règlement ultérieur l'énumération des types de comités acceptables. La France, le Danemark, l'Allemagne et la Grande-Bretagne jugèrent le texte ambigu quant à son interprétation et préférèrent la formule selon laquelle le Conseil « confère à la Commission des compétences d'exécution ». Le Conseil déciderait donc au cas par cas, sans délégation automatique qui serait excessive. Ce point de vue maintenant le statu quo actuel fut partagé par la majorité des Etats à l'exception de l'Italie et de la Belgique.¹⁹

Dans l'ensemble, les vrais problèmes avaient été renvoyés au Conseil européen de Luxembourg qui devait trancher les derniers désaccords, faire les ultimes arbitrages. Les travaux avaient été, en dépit de l'impulsion de la présidence luxembourgeoise et de Jacques Delors, « *fort peu constructifs* » puisque c'était « *les tendances les plus minimalistes* » qui avaient « *tenu le haut du pavé* ». ²⁰ Le 2 décembre, soit le jour même de l'ouverture de la session du Conseil européen, le Bureau élargi du Parlement adressa un ultime message aux chefs d'Etat et de gouvernement, dans lequel il renouvelait son inquiétude et son désaccord vis-à-vis des résultats des travaux préparatoires. Selon lui, le renforcement de la Communauté et la réalisation de l'Union européenne ne pouvaient se faire sans une profonde réforme des institutions. Il fallait donc poursuivre la réflexion et les discussions dans ce sens plutôt que de cacher les désaccords sous un compromis « *sans signification ni portée véritable* ». ²¹ L'objectif devant être de donner à l'Europe des assises plus solides, de développer ses compétences et d'améliorer ses procédures pour qu'elle devienne une entité politique, pas

¹⁹ Lundi 2 décembre, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.888. Voir aussi *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4, EG44.

²⁰ Léon Tindemans, « Les Douze vers l'Union ou la désunion européenne ? », *La Libre Belgique*, du 02.12.1985, n°336, p.2.

²¹ Message du Bureau élargi du Parlement européen, le 2 décembre 1985, dans *Bull.CE*, n°11, point 1.1.3, p.21.

d'accord valait mieux qu'un mauvais accord. Si les chefs d'Etat et de gouvernement ne parvenaient pas à un accord, il leur appartiendrait de poursuivre leurs réflexions plutôt que de renoncer à une réforme profonde nécessaire.

A quelques heures de l'ouverture du Conseil européen, la réforme telle qu'elle se profilait, semblait donc manquer de « *souffle* ». On avait effectivement l'impression qu'il allait rater le rendez-vous qu'il avait lui-même fixé à l'Union européenne. Mais, fort heureusement, la négociation n'était pas terminée et, par conséquent, les ultimes tractations allaient s'avérer décisives.²² D'ailleurs, si jusqu'à présent le rôle de la coopération franco-allemande fut limité, partiel et intermittent, les intérêts des deux pays ne coïncidant pas toujours sur des problèmes techniques, le tandem allait se réveiller face à l'enjeu politique et se révéler, en fin de compte, indispensable pour la réussite du sommet :

*« Ce que cherchaient au juste les Allemands et les Français nous importait plus. A cette époque, l'axe franco-allemand était redevenu aussi solide qu'au temps du couple Giscard - Schmidt (...) Je savais en conséquence que l'attitude de la France, lors du prochain sommet, consisterait à peser de tout son poids en faveur d'une Union européenne plus étroite (...) ».*²³

Comme on pouvait s'y attendre, le Conseil européen fut difficile en raison de divergences de vues qui subsistaient.²⁴ Mais, face à la réelle volonté politique d'aboutir manifestée dès le début par l'Italie et le Benelux, et de façon plus tardive mais déterminante de la part de la France et de l'Allemagne, la Grande-Bretagne risquait, comme à Milan, d'être mise à nouveau à l'écart. En effet, « *un bloc franco-allemand poursuivant ses propres desseins, avaient émergé à nouveau pour prendre la direction de la Communauté* » (²⁵) et le soutien mutuel que les deux pays s'accordaient, allait réduire la marge de manœuvre de Margaret Thatcher et la placer dans une situation délicate :

*« Au Conseil européen tenu au Luxembourg, elle a pu mesurer en effet (...) combien l'intimité franco-allemande réduisait sa marge de manœuvre. Peut-être juge-t-elle aussi de manière clairvoyante, que la marche vers l'union de l'Europe repose sur l'entente étroite entre l'Allemagne et la France, et que le jour ou cette entente relâcherait, il y a une bonne chance que la marche se ralentisse ».*²⁶

En cas d'échec du Conseil européen, et donc des progrès dans la voie de l'Union européenne, elle aurait été jugée seule responsable. Or, cet échec aurait aussi marqué celui de la réalisation

²² Tindemans Léo, « Les Douze vers l'Union ou la désunion européenne ? », *opus cit.*, p.2.

²³ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, pp.461-462.

²⁴ Conclusions du Conseil européen de Luxembourg, dans *Bull.CE*, n°11-1985, pp.8-17. Textes issus du Conseil européen de Luxembourg, les 2-3 décembre 1985, *SN 4317/2/85*, Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, 1985. Partie IV sur le Parlement et V sur la Commission.

²⁵ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.468.

²⁶ Déclaration de M. Giscard d'Estaing, dans Weinachter Michèle, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne : le double rêve inachevé*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.108.

du marché unique, domaine pour lequel elle était favorable et qu'elle ne voulait pas compromettre. La Grande-Bretagne, comme le Danemark, ne pouvait donc que difficilement maintenir leur opposition face aux réformes institutionnelles que d'autres estimaient indispensables à la réalisation et au bon fonctionnement de l'espace sans frontière. Si jusqu'alors la perspective de renforcer le caractère supranational des institutions provoquait une réaction de rejet au profit des avantages économiques, un changement d'attitude se produisit donc pour aboutir à un large consensus politique entre les deux groupes antagonistes sur les questions des réformes institutionnelles. Le Conseil européen parvint ainsi, après trente heures de débats acharnés, à un accord de principe sur une réforme des institutions de la Communauté pour améliorer son fonctionnement et étendre ses compétences.

Parmi les textes modifiant le traité de Rome qui furent adoptés, l'un concernait la réforme des mécanismes de décisions dans le sens d'un élargissement du vote à la majorité pour toutes les questions relatives à la réalisation du marché unique. Ce problème, déjà largement réglé par la Conférence, fut tranché le premier jour après d'intenses délibérations. La dynamique du marché intérieur risquant de s'engluer dans un système institutionnel souvent paralysé par l'abus de l'unanimité, la Grande-Bretagne accepta le passage à la majorité qualifiée pour la prise de décision. En fait, pris sous l'angle de la réalisation du marché unique, cette mesure trouvait une justification d'ordre économique et perdait de fait son allure de défi institutionnel. Mais, si le pouvoir de blocage des gouvernements fut considérablement diminué, le principe sacré de l'intérêt vital avait été préservé. Il ne fit d'ailleurs pas l'objet de discussion.

Le Conseil européen s'entendit, d'autre part, sur l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen avec un accord de principe sur la procédure de coopération moyennant quelques derniers éclaircissements. Ce fut de loin la discussion la plus importante, et elle révéla très vite que l'on n'irait pas beaucoup plus loin que le texte de la présidence. Margaret Thatcher n'était prête qu'à de maigres concessions sur ce terrain :

*« J'étais disposée à accepter de modestes extensions du pouvoir de l'Assemblée européenne, ..., mais le Conseil des ministres de la Communauté, lesquels représentaient des gouvernements responsables devant les parlements nationaux, devait toujours avoir le dernier mot ».*²⁷

L'Italie avait de son côté échoué dans sa tentative d'établir la codécision. Le Conseil européen avait privilégié l'exigence d'efficacité (mieux décider) à l'exigence démocratique. Elle avait alors fait part, dans le texte des conclusions du Conseil européen, de sa profonde « réserve »

²⁷ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.463.

sur les pouvoirs du Parlement européen.²⁸ Elle estimait les mesures insuffisantes. A l'inverse le Danemark jugea le texte trop favorable au Parlement et exigea des éclaircissements.²⁹

En outre, deux points devaient encore être peaufinés. Le Conseil européen chargea alors la Conférence « *de clarifier* » la procédure dans le cas où le Parlement européen, lors de sa seconde lecture, rejetait la position commune du Conseil adoptée en première lecture et « *de préciser* » la procédure à suivre en cas de carence du Conseil après le délai prévu de manière à éviter tout vide juridique et étant entendu que le Conseil se prononce en dernier lieu.³⁰ Si le problème clé des pouvoirs du Parlement n'avait été qu'en partie résolu, certaines questions ayant été reportées, il était désormais reconnu et accepté qu'il puisse jouer un rôle plus prépondérant.

Enfin, l'autre texte adopté couvrait les pouvoirs de gestion et d'exécution de la Commission et reprenait le texte de la présidence.³¹

A l'issue des travaux du Conseil européen, l'essentiel des problèmes, malgré les réserves ponctuelles de certains Etats membres, avait trouvé une solution et les résultats des délibérations devaient être considérés « *comme la décision finale sur les questions des traités* ». ³² Les chefs d'Etat et de gouvernement avaient ainsi sanctionné de leur autorité politique les compromis déjà atteints afin d'éviter que toute velléité de remise en cause des résultats de la négociation ne rouvre inéluctablement une discussion sur l'ensemble. Ces conclusions constituaient donc le canevas principal de l'Acte unique, signé quelques temps plus tard. Toutefois, si un accord avait été réalisé sur une série de textes, ceux-ci restaient encore provisoires. Aussi les ministres des Affaires étrangères avaient été chargés de les « *finaliser* » et de « *statuer, le cas échéant,* » sur les divers sujets laissés en suspens ou que le Conseil européen n'avait pas été en mesure d'approfondir, comme de décider « *de la forme des résultats de la conférence* », c'est-à-dire examiner la question d'un éventuel document unique qui pourrait reprendre les modifications du traité de Rome ainsi que les dispositions relatives à la coopération politique, lors de leur réunion du 16-17 décembre.³³

En clôturant la rencontre, le président du Conseil européen, Jacques Santer, déclara que celle-ci avait été une occasion « *unique sinon historique pour faire une œuvre réformatrice et faire évoluer la Communauté vers de nouveaux horizons* ». En effet, bien que la transformation fondamentale des pouvoirs du Parlement dans le domaine législatif ne fût

²⁸ Conclusions du président du Conseil européen sur les travaux de la conférence, dans *Bull. CE*, n°11-1985, p.7.

²⁹ Lundi 2 décembre, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.888.

³⁰ Conclusions du président du Conseil européen sur les travaux de la conférence, *opus cit.*, pp.12-13.

³¹ Pouvoirs de gestion et d'exécution de la Commission, p.13. Article 145.

³² Conclusions du président du Conseil européen sur les travaux de la conférence, *opus cit.*, p.7 : I.

³³ *Ibidem*, p.7: cf. II.

pas réalisée à cause « *d'un phénomène d'impréparation des esprits* » à une évolution aussi rapide que le Parlement le souhaitait, de la Communauté vers l'Union européenne, les mesures prises à Luxembourg signifiaient néanmoins « *qu'une frontière jusqu'ici infranchissable* » avait été traversée.³⁴ Les résultats obtenus représentaient en fait un minimum acceptable comme point d'équilibre entre les volontés politiques des Etats, c'est-à-dire entre ceux qui trouvaient que la barre était placée trop haut et ceux qui estimaient qu'elle était placée trop bas :

*« En adoptant un ensemble de textes, qui a priori et isolément, paraissent en deçà de leurs ambitions initiales, les membres du Conseil européen ont voulu avancer dans la politique des pas mesurés...comme tous les résultats d'une grande négociation, les termes de l'accord ne représentent sans doute pas l'idéal pour qui que ce soit. La diversité des vues des intérêts et des disponibilités des uns et des autres nous a conduit à un certain nombre de solutions de compromis, dont le principal mérite est peut-être d'être critiquées avec la même virulence par ceux qui les trouvent insuffisantes que par ceux qui les trouvent excessives ».*³⁵

Les réactions contrastées des participants étaient d'ailleurs révélatrices de l'arrangement atteint.³⁶ Alors que les premiers ministres des deux nouveaux Etats membres, la Belgique et la Grèce se prononcèrent de manière assez positive, le gouvernement italien fit savoir, à l'inverse, qu'il trouvait la réforme institutionnelle insuffisante et regrettait notamment « *le refus de reconnaître un rôle significatif au Parlement* ». Il rappela alors que l'Italie ne ferait part de son jugement définitif qu'après avoir eu connaissance du verdict du Parlement européen. « *Les Néerlandais, fédéralistes convaincus, n'étaient pas moins déçus* ». ³⁷ Le chancelier Helmut Kohl estimait, de la même manière, qu'il aurait été prêt à aller plus loin, surtout pour ce qui était des pouvoirs du Parlement européen. Ceci dit, plus réaliste que l'Italie, il avait compris « *que la dynamique de l'Union européenne avait été relancée...que la conférence avait accompli un pas décisif dans le développement politique et institutionnel de la Communauté* ». ³⁸ Pour la France, en dépit d'un bon nombre de dispositions satisfaisantes contenues dans ce « *un compromis de progrès* », cela restait insuffisant : « *Il n'empêche qu'un certain nombre de pays, dont la France, continueront de souhaiter davantage et donc de le demander [...] la France appartient aux quelques pays*

³⁴ Conseil européen de Luxembourg, Déclarations et commentaires, dans *Bull.CE*, n°11-1985, point 1.1.2, p.17, et Intervention de M.Santer lors du débat parlementaire sur les résultats de la réunion du Conseil européen, séance du 11 décembre 1985, dans *Bull.CE*, n°12-1985, point 1.1.1, p.7.

³⁵ Intervention de M.Santer, *ibidem*, point 1.1.1, p.7.

³⁶ Conseil européen de Luxembourg, Déclarations et commentaires, *opus cit.*, pp.17-19.

³⁷ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.466.

³⁸ Margaret Thatcher, *ibidem*, p.466.

dont la démarche est plus ambitieuse ». ³⁹ Margaret Thatcher était, pour sa part, contente des conclusions du Conseil européen qui étaient « *claires et décisives* » mais auraient pu être atteintes sans Conférence : « *il eut mieux valu encore qu'il n'y eût – comme je l'aurais souhaité – ni conférence intergouvernementale, ni traité nouveau, et qu'on se borne à quelques aménagements pratiques limités* ». ⁴⁰ Elle était parvenue à limiter les réformes institutionnelles, l'essentiel ayant été préservé : « *ce qu'il fallait faire, c'était réduire les prétentions démesurément exagérées à des proportions raisonnables. C'est ce qui a été fait* ». Le principal élément qu'était le compromis de Luxembourg « *was unaffected* ». ⁴¹ La tactique utilisée qui consistait en une défense farouche sur les questions politiques et de principe, tout en se montrant ouvert à des concessions mineures, avait porté ses fruits puisque les concessions faites à ses adversaires, notamment le vote à la majorité, suffisaient à la garantir de l'isolement. Dans la même lancée, le Danemark se disait aussi fort heureux des résultats qui n'entraînaient pas « *la moindre perte de souveraineté* ». Toutefois, Poul Schlüter, premier ministre, avait précisé ne pouvoir prendre position, toutes les décisions devant être soumises à l'aval de son parlement avant de s'engager définitivement. ⁴²

Enfin, du côté des institutions, la Commission, par l'intermédiaire de Jacques Delors, salua, dans la lignée de la déclaration du président du Conseil, l'événement avec enthousiasme : les résultats formant « *un tout satisfaisant* » qui ouvrait de « *nouveaux horizons* ». Des améliorations institutionnelles non négligeables avaient été réalisées par rapport au passé. Elle modéra, toutefois, sa position. Il fallait encore aller au-delà de ce qui pouvait être fait et dépasser ce « *compromis de progrès* » pour le transformer en compromis dynamique. Elle espérait plus quant à la portée de cette réforme et regretta notamment que sa proposition d'accorder des pouvoirs supplémentaires au Parlement n'ait pas été retenue. Jacques Delors s'était, en outre, dit « *un peu triste* » à ce sujet. ⁴³

Le président du Parlement européen, Pierre Pflimlin, se déclara, comme on pouvait s'y attendre, très déçus des résultats obtenus. Une « *occasion historique* » avait été manquée. Sa désillusion était fortement perceptible dans le bilan dressé de la rencontre :

« *Les décisions de Luxembourg n'apportent aucune amélioration réelle au fonctionnement des institutions. Aucun pouvoir réel n'est attribué au Parlement dans le*

³⁹ Conférence de presse de M.Mitterrand à l'issue du Conseil européen de Luxembourg, le 03.12.1985, dans *Bulletin d'informations* du 10.12.1985.

⁴⁰ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, p.464.

⁴¹ *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 6, p.37.

⁴² Conclusions du président du Conseil européen sur les travaux de la conférence, *opus cit.*, p.7 ; et déclarations et commentaires, *opus cit.*, p.18.

⁴³ *Ibidem*, n°11-1985, point 1.1.2, pp.17-18 ; et n°12-1985, point 1.1.1, pp.8-9.

domaine législatif de sorte que la Communauté continue d'être une démocratie bien singulière où le pouvoir législatif est exercé uniquement par les gouvernements ».

Aussi, le Parlement européen, dans une résolution votée à une grande majorité le 11 décembre,⁽⁴⁴⁾ déplora avec véhémence les résultats « *insatisfaisants* » du Conseil européen qui ne permettaient pas la réalisation de la réforme institutionnelle prévue. Les principales objections portaient sur le maintien de l'unanimité et du compromis de Luxembourg, sur la possibilité attribuée au Conseil de soustraire l'exercice de certaines compétences d'exécution à la Commission, et sur le caractère flou, incertain et ambigu des dispositions prévues pour aménager la coopération entre le Conseil et le Parlement. En conséquence, les modifications proposées au traité, dans leur état actuel, ne pouvaient être acceptées par le Parlement qui réserva « *sa position définitive* » jusqu'à la fin des travaux du Conseil. Il émit donc un jugement négatif mais provisoire. Il faisait preuve d'une certaine mesure et de réalisme en adoptant une attitude d'attente alors même qu'Altiero Spinelli avait appelé les députés à rejeter sans appel les résultats du Conseil. C'était la dernière tentative de cette institution pour influencer le résultat de la négociation qui était sur le point de se conclure.

La septième réunion de la Conférence, les 16 et 17 décembre, finalisa, conformément à son mandat, l'ensemble des textes issus du Conseil européen de Luxembourg.⁴⁵ Au cours de cette réunion, les Ministres franchirent les dernières difficultés non résolues, sans pour autant apporter de modifications sensibles aux textes approuvés antérieurement. Ils améliorèrent en apparence :

- la question des pouvoirs d'exécution de la Commission en inscrivant une déclaration sur le règlement des comités dans les actes de la Conférence, qui seraient annexées à l'Acte unique.
- la question de la procédure de coopération avec le Parlement européen. La clarification demandée de la procédure en cas de rejet parlementaire de la position commune du Conseil⁽⁴⁶⁾ fut abandonnée par la Conférence qui se pencha plutôt, à l'initiative de l'Italie, sur un autre aspect : la situation en cas d'amendements du Parlement. Elle adopta la proposition italienne selon laquelle la Commission transmettrait au Conseil, en même temps que sa

⁴⁴ Résolution du Parlement européen faisant suite au débat sur les déclarations du Conseil et de la Commission après la réunion du Conseil européen des 2-3 décembre 1985, Luxembourg, dans *JOCE*, n°C352 du 31 décembre 1985 ; *Bull.CE*, n°10-1985, point 1.1.1, pp.9-10-11 ; et *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 6, pp.36-39.

⁴⁵ Pour l'ensemble des points traités se reporter aux travaux de la CIG des 16-17 décembre, dans *Bull.CE*, n°12-1985, point 1.1.3, pp.11-13.

⁴⁶ La Commission avait proposé le texte suivant : si le Parlement rejetait globalement la position commune du Conseil, la Commission pouvait soit retirer sa proposition, soit la maintenir en la modifiant ou non. Le Conseil devait alors statuer à l'unanimité dans un délai de trois mois. En cas d'absence de décision, la proposition de la Commission deviendrait caduque.

proposition réexaminée, les amendements qu'elle n'aurait pas repris, lesquels pourraient être adoptés à l'unanimité par le Conseil. Le Parlement se verrait ainsi attribuer un pouvoir renforcé d'amendements en seconde lecture des textes législatifs, lui donnant l'assurance d'exercer une influence réelle sur le contenu des décisions du Conseil. Cette modification répondrait ainsi aux attentes :

- de ceux qui, favorables au projet parlementaire ou au rapport Dooge, souhaitaient que la deuxième lecture du Conseil se fasse directement à partir du texte parlementaire, la Commission n'intervenant plus ou donnant simplement son avis. Ils proposaient donc une augmentation massive des pouvoirs du Parlement européen, fût-ce au détriment du pouvoir d'initiative de la Commission (Italie, Allemagne).
- de ceux qui étaient soucieux de ne pas diminuer le rôle de la Commission à celui d'un secrétariat afin de préserver l'équilibre entre la Communauté et les Etats et de donner des garanties aux plus petits (Commission, Belgique et Pays-Bas).

En ce qui concernait la procédure à suivre en cas de carence du Conseil au terme du délai prévu, il fut décidé de le prolonger d'un mois au maximum après accord commun du Parlement et du Conseil. Cette mesure s'étendrait également au délai imparti au Parlement en seconde lecture. La proposition Delors –Tindemans fut donc définitivement écartée.

D'autre part, les Ministres des Affaires étrangères durent se concentrer sur la forme que devait revêtir les résultats, point crucial de la discussion. Devait-on viser la conclusion de deux traités ou était-il préférable de n'avoir qu'un seul instrument juridique englobant le politique et l'économique ? Outre la proposition de la Commission qui était clairement opposée à la première approche, la France avait sur ce point joué un rôle politique actif puisqu'elle avait présenté, deux semaines avant le Conseil européen de Luxembourg, un projet d'« Acte d'Union européenne » rassemblant sous un même toit les activités des Communautés et celles de la coopération politique. Il partait du schéma que la Commission avait préconisé mais se voulait plus ambitieux en comprenant un premier titre dans lequel était défini « l'Union européenne ».⁴⁷ Le titre II concernait les réformes du traité de Rome et, le titre III, la coopération politique.

Après deux tours de table assez brefs entre Ministres et l'envoi de quelques réactions écrites, cette proposition fut écartée par la présidence luxembourgeoise jusqu'au Conseil européen de

⁴⁷ Le titre I consacrait l'Union européenne et regroupait les deux volets : CEE/CPE (article 1), consacrait, la composition et les fonctions du Conseil européen renommé en Conseil de l'Union européenne (articles 2 et 3), et la création d'un secrétariat général de l'Union européenne ; Fiche n13, proposition française d'Acte d'Union européenne, du 19.11.1985, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG43, dossier 1.

décembre. Elle considérait que la question de la forme du ou des documents finals ne devait être abordée qu'à la fin des travaux, après s'être mis d'accord sur le contenu. Si le Conseil européen n'eut pas le temps d'en débattre, cette proposition fit quant même son cheminement en alimentant la réflexion sur la forme juridique des résultats. Tous les partenaires, à l'exception du Danemark, s'étaient d'ailleurs montrés assez favorables sur le principe de l'unicité de l'acte. La question de l'unicité ayant été approuvée, leur discussion porta alors essentiellement sur la manière de mentionner l'Union européenne. L'élément essentiel de la proposition française était effectivement l'institutionnalisation de l'Union européenne esquissée à Stuttgart. La formule « Union européenne » proposée par la France fut cependant récusée par le Benelux et l'Italie qui estimaient que ce traité était très en deçà d'une véritable Union qui ne devait pas être un paquet-cadeau vide de contenu, ainsi que par le Danemark et la Grande-Bretagne qui ne voulaient pas se laisser entraîner vers l'Union, expression forte d'implication et d'émotion à l'usage malaisé et politiquement inopportun.

Sur la base des positions émises, la présidence Luxembourgeoise avait présenté, deux jours après le Conseil européen, un texte d'« Acte unique » qui reprenait pour l'essentiel la structure et des passages du projet français mais était substantiellement différent, évitant les éléments qui avaient fait l'objet de controverses.⁴⁸ Sur la forme, tous les ministres acceptèrent la formule du Luxembourg qui, sous couvert d'un terme pour le moins vague et évitant de mentionner celui d'Union européenne, représentait le juste milieu. La tentative française d'aboutir à un traité instituant une Union européenne avait échoué.

Dans l'ensemble, le contenu de l'Acte unique européen était très en deçà des attentes de la majorité des Etats membres. Dans la longue discussion institutionnelle écoulee entre Fontainebleau et Luxembourg, l'abandon de l'approche fédéraliste du Parlement, sous-entendue dans les travaux du comité Dooge, s'était en fait révélé comme l'inévitable prix à payer pour contrecarrer les intentions intergouvernementales britanniques tout en maintenant la possibilité de progresser.⁴⁹ Les travaux orientés sur l'objectif d'atteindre un accord sur des bases politiques minimales étaient ainsi restés en retrait sur l'attente des pays les plus engagés en faveur de l'Union européenne et en deçà de la thématique du mandat de Milan, une réforme d'ensemble n'étant pas possible sans risque de rupture. La majorité des pays partisans d'une véritable Union européenne et prêts à aller plus loin (France, l'Allemagne, Benelux,

⁴⁸ Elle supprima la nature du secrétariat, le terme d'Union européenne, la transformation du Conseil européen en Conseil de l'Union européenne. Proposition de la présidence luxembourgeoise pour un Acte Unique, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG43/dossier 1.

⁴⁹ Jean-Marie Palayret, « Spinelli entre cellule carbonara et conseiller des princes », *opus cit.*, pp.356-363, p.382

Italie) durent se contenter des avancées limitées et des accords minimaux qui avaient pu être conclus.

La Grande-Bretagne, le Danemark et la Grèce, opposés à toute réforme de nature fédérale, n'avaient permis d'aboutir qu'à de modestes résultats. Mais des résultats qui, sans l'organisation d'une Conférence, n'auraient peut-être jamais pu être atteints. Cet ensemble de décisions signifiait au moins une avancée nouvelle. Il marquait un progrès substantiel en matière d'intégration communautaire. L'Acte unique ne devait donc ni soulever un enthousiasme démesuré ni nourrir des craintes injustifiées. Les concessions faites par chacun des participants avaient permis d'arriver à « *un compromis acceptable pour les gouvernements et ratifiable par les douze parlements* ». ⁵⁰

Les réactions à l'issue de cette réunion clôturant les discussions de fond confirmèrent celles manifestées à Luxembourg : certains le trouvant petit et d'autres exagéré. Ainsi, pour le président de la Commission, les conclusions de la Conférence étaient jugées « *en dessous des espoirs* ». La Commission n'était donc pas « *parfaitement* » satisfaite de son issue. L'Italie, qui comptait attendre le jugement du Parlement européen et celui de son parlement avant de se prononcer définitivement, fit le même constat : malgré le « *travail considérable* » et les « *importants progrès* » réalisés, « *le verre est à moitié vide* » alors que Geoffrey Howe aurait estimé qu'il était « *à moitié plein* ».

Bien que le résultat fût « *loin d'être exaltant* » et de mériter un excès d'honneur, Léo Tindemans se déclara « *malgré tout* » satisfait, chaque pas en avant de l'Europe « *qui progresse lentement* » devant être accueilli favorablement. Roland Dumas et Hans-Dietrich Genscher étaient du même avis. En revanche, le Danemark précisa que la décision sur le « *chapeau* » concernant l'Acte unique rendait plus délicate la position de son gouvernement. Enfin, le Parlement européen, dont les préoccupations exprimées plus tôt ne furent pas prises en compte dans les textes de la Conférence, trouva les résultats toujours aussi décevants notamment au regard de son projet. D'ailleurs, Altiero Spinelli déplora que :

« *la montagne des travaux réalisée par le Parlement, le comité Dooge, les sommets de Milan et de Luxembourg, la conférence intergouvernementale, n'ait accouché que d'une misérable souris que, du reste, beaucoup soupçonnent d'être mort-née* ».

De même, rappelant l'apologue hemingwaynien, il jouta :

« *nous aussi nous sommes désormais arrivés au port et à nous aussi il ne reste que le squelette du gros poisson. Le Parlement ne doit pas pour cette raison se résigner ni*

⁵⁰ Déclarations et commentaires suite à la CIG des 16-17 décembre 1985, dans *Bull.CE*, n°12-1985, point 1.1.4, pp.13-15 voir M.Poos, président du Conseil, M.Delors, président de la Commission, et M.Andreotti (MAE, It.)

renoncer. Nous devons nous préparer à sortir une fois encore très vite en haute mer, après avoir mis tout en œuvre pour capturer le poisson et le protéger des requins ». ⁵¹

Une grande occasion ayant été perdue, il renouvela les critiques formulées le 11 décembre et appelait le Parlement à confirmer dans une nouvelle résolution son jugement. Le 16 janvier 1986, celui-ci adopta, après un bref débat et à quelques nuances près, le projet de résolution présenté par Altiero Spinelli. Il y constatait ainsi que l'Acte unique, bien que susceptible d'apporter de « *modestes progrès dans certains domaines communautaires* », ne constituait « *aucunement la véritable réforme de la Communauté* » dont ses peuples avaient besoin. ⁵² Il soulignait notamment ses « *ambiguïtés* » et ses « *insuffisances* » ainsi que « *les graves carences démocratiques de la réforme* ».

Toutefois, malgré ces fortes réserves, réaliste, il se montra favorable au document. Cette résolution de compromis laissait donc penser que le gouvernement italien, qui ne voulait pas approuver un traité désavoué par le Parlement européen, serait en mesure de lever sa réserve avant la date prévue pour la signature.

Il restait à présent à la nouvelle présidence assumée par les Pays-Bas dès janvier 1986 à engager les procédures adéquates pour la mise au point juridique et linguistique des textes et leur finalisation sous la forme d'un Acte en vue de le soumettre à la signature des Etats membres fin janvier 1986 en marge du Conseil européen de La Haye.

Lors de la dernière réunion de la Conférence (26-27 janvier), qui procéda à la mise au point finale des textes de l'Acte unique, un accord définitif formel fut conclu au niveau des ministres des Affaires étrangères, confirmant définitivement l'approbation faite par le Conseil européen des 2-3 décembre 1985. ⁵³ En moins de six mois, la Conférence était ainsi parvenue à boucler le dossier qui avait été confié par le Conseil européen de Milan.

Cependant, l'Italie et le Danemark ayant maintenu leurs réserves générales exprimées au Conseil européen, l'Acte unique ne pouvait entrer en vigueur qu'après intervention de leurs parlements nationaux. Or, au Danemark, le Folketing rejeta le 21 janvier, par 80 voix contre 75, les résultats de la négociation et demanda au gouvernement danois de rouvrir les négociations avec ses partenaires européens. Cela étant impossible, le gouvernement obtint finalement de son parlement une majorité en faveur d'un référendum consultatif sur l'Acte unique pour le 27 février. ⁵⁴

⁵¹ Discours M. Spinelli du 16 janvier 1986, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, chapitre 6, p.39 et p.43.

⁵² Résolution du 16 janvier 1986, dans *JOCE*, n°C36 du 17.02.1986, p.144. *Bull.CE*, n°1-1986, point 1.2.1, pp.9-11.

⁵³ Accord final de l'Acte unique européen, dans *Bull.CE*, n°1-1986, point 1.2.3, p.11.

⁵⁴ *Ibidem*, p.11.

Quant à l'Italie, elle annonça le 23 janvier, qu'elle ne serait pas en mesure de signer l'Acte à la date prévue car elle s'était engagée à obtenir le feu vert de son parlement qui ne pouvait se prononcer avant la mi-février.

Ainsi, seul dix Etats membres étant en mesure de signer l'Acte unique au Conseil européen du 27 janvier, la signature fut repoussée en marge du Conseil du 17 février 1986. Neuf Etats membres firent alors connaître leur intention de signer dès cette date.

Le 13 février, l'Italie reporta encore, conformément à une nouvelle demande de son parlement, sa signature jusqu'au référendum danois. En effet, après le vote positif du Sénat, la commission des Affaires étrangères demanda, dans une résolution votée par tous les groupes politiques, de « *communiquer dès maintenant sa propre disposition à signer l'Acte unique, mais seulement après que tous les autres Etats de la Communauté auront mûri leur décision* », sous-entendu le Danemark.⁵⁵ La Grèce préféra, du même coup, attendre elle aussi la décision danoise.

La signature de l'Acte par les ministres intervint donc en deux temps : le 17 février 1986, neuf pays signèrent l'Acte unique européen : Allemagne, Belgique, Espagne, France Luxembourg, Irlande, Grande-Bretagne Pays-Bas et Portugal.⁵⁶ A cette occasion, le président en exercice, Hans van den Broek, déclara qu'ils vivaient certes « *un moment important de l'histoire de la Communauté* », l'Acte unique représentant un « *progrès, un pas dans la bonne direction* », mais ses sentiments étaient aussi empreints de « *tristesse* » car les signataires n'étaient pas au complet.⁵⁷ Les trois autres ne tardèrent cependant pas à suivre le mouvement. Le « oui » l'ayant remporté au référendum consultatif danois du 27 février avec 56,2% des voix, les ministres danois, grec et italien procédèrent dès le lendemain, à La Haye, à sa signature.⁵⁸ Giulio Andreotti (MAE italien) fit, au nom de son gouvernement, une dernière déclaration assez amère dans laquelle il soulignait « *son insatisfaction profonde* » face à la médiocrité des résultats. L'Acte unique ne constituait « *qu'une réponse partielle et insatisfaisante à l'exigence de progrès substantiels* ». ⁵⁹ Néanmoins, en le signant comme ses onze partenaires, il témoignait de sa ferme volonté politique de mettre en œuvre rapidement la réforme de la Communauté.

⁵⁵ Ruyt Jean (de), *opus cit.*, p.89.

⁵⁶ Signature de l'Acte unique européen, dans *Bull.CE*, n°2-1986, point 1.1.1, pp.7-10 ; point 2.4.12, pp.93-94.

⁵⁷ Allocution de M.van den Broek, le 17 février 1986, dans *Allocutions et déclarations faites à l'occasion de la signature de l'Acte unique européen*, La Haye, le 28 février 1986, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986, pp.3-7. Et dans *Bull.CE*, n°2-1986, point 1.1.1, pp.7-8.

⁵⁸ Signature de l'Acte unique européen, dans *Bull.CE*, n°2-1986, point 1.1.2, p10 ; point 2.4.12, pp.93-94.

⁵⁹ Discours M.Andreotti, dans *Allocution et déclaration faites à l'occasion de la signature de l'Acte unique européen*, *opus cit.*, pp.27-30.

Il restait à présent aux ministres des Affaires étrangères à faire ratifier l'Acte unique avant la fin de l'année, puisqu'il devait entrer en vigueur le 1 janvier 1987. Cette ratification se fit sans difficulté particulière, l'Acte unique ayant été approuvé à une très large majorité et même, dans certains pays, à une quasi-unanimité. Elle ne connut de problème qu'en Irlande où le dépôt des instruments de ratification fut retardé suite au recours d'un particulier en justice pour non-conformité avec la Constitution de la procédure suivie pour la ratification. Le gouvernement fut donc obligé par un recours juridique d'organiser un référendum le 26 mai 1987 au terme duquel le « oui » triompha avec 70% des suffrages. L'entrée en vigueur de l'Acte unique qui devait se faire au 1 janvier 1987 fut ainsi retardée au 1 juillet.

L'Acte unique européen se composait de plusieurs parties : le titre I contenait des dispositions communes aux Communautés européennes et à la coopération politique ; le titre II portait sur les diverses dispositions modifiant les traités ; le titre III reprenait dans un seul article les dispositions sur la CPE en politique étrangère ; le titre IV contenait des dispositions générales et finales ; enfin des déclarations adoptées par la Conférence étaient annexées à un Acte final joint à l'Acte unique.⁶⁰

Le préambule de l'Acte unique démarrait de façon solennelle en mentionnant pour la première fois dans un acte juridique, et non une déclaration, l'Union européenne. Il rappelait la volonté politique des Etats membres « *de transformer l'ensemble de leurs relations en une Union européenne* ». Il mettait aussi en valeur le caractère unique de l'Acte en établissant un lien entre la participation aux Communautés et à la coopération politique. Désormais le système juridique créé par ce dernier ne permettrait plus de participation différenciée : l'Union européenne devait être mise en œuvre « *sur la base des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres et de la coopération européenne...en matière de politique étrangère* ». L'Acte unique consignait ainsi dans un même document deux approches assez différentes : les améliorations institutionnelles concernant la Communauté et les développements de la CPE, unies vers un même but. Il ne devait pas en effet être considéré comme un point d'aboutissement mais comme une étape, un moyen d'avancer vers l'Union européenne en utilisant conjointement méthode communautaire et celle de la coopération intergouvernementale. Le titre premier sur les dispositions communes, dit aussi « chapeau », constituait alors la coupole couronnant l'édifice.

⁶⁰ L'Acte unique européen, dans *Supplément 2/86*.

Son article 1 qui consacrait juridiquement l'Union européenne, confirmait ainsi que l'objectif commun des Communautés et de la coopération politique était de « *contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne* ».

Cette jonction entre domaine communautaire et intergouvernemental était, par ailleurs, établie avec prudence mais cohérence à l'article 2 du titre I qui formalisait l'existence du Conseil européen devenu une instance à part entière. Ses compétences n'étaient certes pas précisées, mais sa mention dans les dispositions communes le faisait apparaître comme organe commun d'impulsion des Communautés et de la coopération politique. Il devenait le lien commun des deux structures. Si le laconisme volontaire quant à ses compétences traduisait un net recul par rapport à la déclaration de Stuttgart, l'idée d'institutionnalisation du Conseil européen était au moins admise et marquait, de fait, l'aboutissement logique d'un processus né en 1974, soit après un peu plus de dix ans d'existence.

De même, bien que son rôle ne fût pas défini, celui-ci apparaissait de manière implicite. Le fait que l'article 2 soit parmi les dispositions communes et que le paragraphe 2 du préambule évoquant la mise en œuvre de l'Union européenne exprimât le souhait de la doter « *des moyens d'action nécessaires* », laissait supposer que son rôle serait de réaliser l'Union européenne. L'Acte unique faisait ainsi du Conseil européen une institution d'impulsion politique orientant les activités de la Communauté et celles de la coopération politique dans la perspective de l'Union européenne. Cependant, si l'Acte unique tendait à concilier les stratégies de l'intégration et de la coopération, il en limitait également la portée puisque les deux domaines étaient ensuite traités séparément et restaient régis par des dispositions différentes. La séparation entre les deux ordres juridiques était ainsi clairement établie.⁶¹

Sans préciser son rôle et ses compétences, il en fixait enfin la composition, qui correspondait à la pratique, ainsi que la fréquence des réunions : « *au moins deux fois par an* » (et non plus trois comme le prévoyait à la base le sommet de Paris en 1974). La raison de ce changement était le rythme trop rapproché des réunions qui nuisait au déroulement du travail du Conseil des ministres en transformant le Conseil européen en une sorte d'instance d'appel de ce dernier. Il n'était donc pas question d'amoindrir son rôle, mais de lui faire pleinement jouer celui-ci. Cette mesure visait parallèlement à donner au Conseil des Communautés plus d'autonomie.

En ce qui concernait la révision des traités de Rome proprement dits, l'Acte unique ne se substituait pas à ceux-ci : il les complétait et les aménageait. L'alinéa 6 du préambule

⁶¹ cf. articles 1 ; 3 ; 31 ; 32.

mettait en lumière un de ses objectifs : « *assurer un meilleur fonctionnement des Communautés, en permettant aux institutions d'exercer leurs pouvoirs dans les conditions les plus conformes à l'intérêt communautaire* ». Cet alinéa introduisait les modifications institutionnelles apportées aux traités par le titre II. Le fonctionnement des institutions y était abordé en fonction de la réalisation du grand marché commun. Les changements institutionnels les plus importants concernaient le Parlement et le Conseil.

Ils visaient, en premier lieu, à améliorer la capacité de décision du Conseil des ministres. Le nouveau système était simple : l'usage de la majorité qualifiée, interrompu par le compromis de 1966, était étendu à un certain nombre de dispositions des traités de Rome jusqu'alors prise à l'unanimité et à plusieurs compétences nouvelles.⁶² L'Acte unique réintroduisait donc le recours à la majorité qualifiée prévue par le traité de Rome mais tombée en désuétude depuis la fameuse crise de la chaise vide.

De plus, pour favoriser le recours au vote majoritaire et pour consolider, au passage, la procédure de décision de la coopération en limitant les délais pour la première lecture du Conseil au strict minimum, une déclaration de l'Acte final « *relative au délai dans lequel le Conseil se prononce en première lecture (art.149.2, CEE)* » invitait le Conseil à modifier son règlement intérieur. Cette recommandation aboutira, en outre, à une décision du Conseil du 15 décembre 1986 (⁶³) obligeant une présidence récalcitrante à ouvrir une procédure de vote si une majorité d'Etats membres y était favorable :

*« Le Conseil procède au vote à l'initiative de son Président. Le Président est par ailleurs tenu d'ouvrir une procédure de vote à l'initiative d'un membre du Conseil ou de la Commission pour autant que la majorité des membres qui compose le Conseil se prononce en ce sens ».*⁶⁴

Autrement dit, le Conseil procéderait au vote dès qu'une décision à la majorité qualifiée semblerait possible. Il s'agissait de décider plus vite et mieux dans la mesure où la recherche de l'unanimité représentait un obstacle à l'avancement de la construction européenne, notamment pour la réalisation du marché intérieur et des nouvelles politiques.

La Commission précisa aussitôt qu'elle ne se priverait pas de faire état d'une possibilité de vote, pour tous les points de l'ordre du jour de chaque session sur lesquels le Conseil serait juridiquement tenu de statuer à la majorité simple ou qualifiée.

⁶² L'unanimité n'est plus requise pour le marché intérieur. Voir le tableau récapitulatif des cas où le Conseil statue à la majorité dans *XXème Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes*, 1986, pp.30-32.

⁶³ Voir dans *Bull.CE*, n°12-1986, point 2.4.11, pp.137-138.

⁶⁴ Conseil, modification du règlement intérieur arrêtée le 20 juillet 1987, dans *JOCE*, n°L 291 du 15.10.1987, p.27.

Le passage à la majorité prévu par l'Acte unique donnait ainsi le signal politique d'une nouvelle règle du jeu au sein du Conseil censée rendre l'adoption des décisions plus facile en évitant les blocages inhérents à la recherche d'un accord unanime. Il répondait donc avant tout à une logique fonctionnelle d'efficacité. Un progrès important venait de s'accomplir puisque même les pays membres les moins enclins à approuver la règle de la majorité qualifiée avaient donné leur accord à cette réforme. Mais, ce retour aux règles et à l'esprit inspiré par les Pères fondateurs s'était accompli avec vingt ans de retard. De même, il faut préciser que nulle mention n'était faite du compromis de Luxembourg qui, dans les faits, demeurait libre d'application. Les Etats les plus réticents à l'égard du vote majoritaire avaient ainsi la garantie qu'un acte communautaire auxquels ils seraient opposés, ne viendrait pas bouleverser leurs intérêts particuliers. Le flou maintenu expliquait, d'ailleurs, ce retour partiel de la majorité. Mais, à défaut de régler la question de l'intérêt vital, on espérait au moins consolider la pratique du vote communautaire.

En ce qui concernait le Parlement européen, l'Acte unique consacrait à l'article 3.1 des dispositions communes, dans une formule un peu camouflée mais significative et symbolique, l'appellation de « *Parlement européen* » en pratique depuis 1962. Il mettait d'autre part à sa disposition toute une panoplie de nouveaux pouvoirs lui permettant d'accroître sensiblement son influence, surtout dans le domaine législatif à trois niveaux : consultation, coopération, avis conforme. La révision de ses pouvoirs s'inscrivait à la fois dans un souci d'efficacité et de démocratie et dans la recherche d'un meilleur équilibre entre les institutions sans pour autant le bouleverser.

La procédure d'avis conforme s'appliquerait pour deux articles et non quatre comme l'avait avancé la Commission : l'article 8 (soit art.237 CEE) sur la demande d'adhésion de nouveaux membres mais non sur le résultat des négociations, et l'article 9 (soit art.238 CEE) pour la conclusion d'accords d'association. L'Acte, en rendant l'« *avis conforme* » du Parlement européen obligatoire pour les traités d'adhésion et les accords d'association, répondait à une ancienne revendication : le droit de ratifier les accords externes de la Communauté. Il s'agissait-là d'un des aspects les plus significatifs de l'Acte unique puisque conférant, au sens strict du terme et comme le réclamait le Parlement, le pouvoir de codécision avec le Conseil, mais de façon minimale. C'était un premier pas vers l'établissement d'une structure constitutionnellement démocratique. Qui plus est, ces nouvelles dispositions offraient au Parlement européen la possibilité d'exercer un contrôle démocratique sur des aspects importants des relations extérieures de la Communauté.

La consultation du Parlement sur une proposition de la Commission était étendue à un certain nombre de décisions du Conseil requérant l'unanimité.⁶⁵

Quant à la procédure de *coopération*, elle renforçait la situation du Parlement européen dans le dialogue législatif interinstitutionnel en lui donnant la possibilité d'une double lecture et un pouvoir d'amendements significatif, mais pas encore de statut de codécideur. Elle s'appliquait à bon nombre de décisions prises à la majorité qualifiée et couvrait les domaines suivants : le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique. Ainsi, si le Parlement européen était intimement associé à la Commission et au Conseil dans le processus de décision, le champ d'application de cette procédure restait limité aux cas où le Conseil statuait à la majorité qualifiée et ne couvrait pas l'ensemble de l'activité législative communautaire (ex : domaine de l'environnement). Le déroulement de la procédure de partage du pouvoir législatif avec le Conseil, décrit à l'article 7, prenait la forme d'une navette.

Sur proposition de la Commission et après avis du Parlement, le Conseil soit accepterait en première lecture la proposition de la Commission à la majorité qualifiée, soit s'en écarterait en statuant à l'unanimité. La décision ne constituerait cependant à ce stade qu'« *une position commune* ». Cette première lecture par le Parlement et le Conseil était déterminante pour la suite car elle devait limiter les risques de confrontation lors de la seconde lecture par une bonne prise en compte des intérêts de chacun.

On notera aussi que, comme vu plus haut, par la modification de son règlement intérieur sur le déclenchement de la procédure de vote en son sein, le Conseil s'engageait d'une certaine manière à trancher dans des délais impartis et, ainsi, à éviter un retard sans fin de l'adoption d'une décision.

La position commune serait ensuite renvoyée au Parlement européen qui l'examinerait après avoir été informé d'une part, des raisons ayant poussé le Conseil à adopter cette position commune et, d'autre part, de la position de la Commission sur la position du Conseil. Disposant d'une information circonstanciée provenant des deux autres institutions, il pourrait, lors de cette seconde lecture, y adhérer (ou laisser faire), la rejeter ou bien l'amender à la majorité absolue de ses membres dans un délai de trois mois. Le Parlement aurait donc la possibilité de se prononcer non plus seulement sur des propositions de la Commission, mais

⁶⁵ Pour la Cour de justice: art.4, 11 et 26 (AUE); le règlement sur les modalités du pouvoir d'exécution de la Commission : art.10 (AUE) ; l'harmonisation fiscale : art.17 (AUE) ; cohésion des Fonds : art.23 (AUE) ; le programme-cadre et les entreprises communes en matière de recherche : art.24 (AUE) ; l'environnement : art.25 (AUE).

également sur des positions communes déjà arrêtées par le Conseil. Sa délibération aurait sur la décision finale une incidence déterminante.

Si le Parlement approuvait cette position commune ou bien ne se prononçait pas, le Conseil adopterait définitivement l'acte, conformément à sa position commune, c'est-à-dire sans possibilité de la modifier.

Si le Parlement décidait de rejeter la position commune, le Conseil ne pourrait alors statuer, en deuxième lecture, pour passer outre, qu'à l'unanimité dans un délai de trois mois. C'était à cette seule condition qu'il pourrait la confirmer sans reprendre la procédure à zéro. Un Etat minorisé lors du premier vote se verrait du même coup offrir des garanties puisque, grâce au soutien de l'organe parlementaire, il serait conforté dans sa position. Mais, parallèlement, ce soutien risquait de bloquer toute la procédure. La possibilité de rejet conférait donc au Parlement une arme juridiquement redoutable car, plus contraignante pour le Conseil que celui d'amendement.

Dans le cas d'amendements parlementaires, la Commission disposerait alors d'un délai d'un mois pour réexaminer, à partir de ces derniers, la proposition sur la base de laquelle le Conseil avait arrêté sa position commune et pour formuler une proposition réexaminée. La Commission qui serait libre de modifier ou non sa proposition initiale, jouerait un rôle de filtre ou de juge des amendements parlementaires dans la mesure où elle pourrait ne retenir que ceux lui paraissant justifiés. Elle serait ainsi placée devant un choix politique délicat lui permettant d'user de sa capacité à assumer son rôle de moteur. Toutefois, les amendements non retenus seraient quant même transmis, accompagnés d'un avis de la Commission, au Conseil qui pourrait les adopter à l'unanimité. Le Conseil serait donc tenu de tenir compte, sans que cela ne soit obligatoire, de tous les amendements présentés par le Parlement, amendements qui auraient de fait un poids accru. En même temps, la Commission verrait son choix protégé par l'unanimité au Conseil, lui conférant un pouvoir important.

En effet, après filtrage par la Commission, le Conseil disposerait d'un délai de trois mois pour adopter la proposition réexaminée à la majorité qualifiée ou s'en écarter à l'unanimité afin d'introduire une formule de compromis qu'il aurait élaboré ou de reprendre un amendement du Parlement omis dans la nouvelle proposition de la Commission.

A défaut de décision du Conseil dans le délai imparti, la proposition de la Commission deviendrait caduc et donc la procédure à recommencer depuis le début. On montrait ainsi qu'en cas de carence du Conseil, ni la Commission ni le Parlement n'auraient le dernier mot. Le texte défendait donc le rôle des Etats dans le processus décisionnel communautaire, le Conseil gardant quoiqu'il arrive le dernier mot. Toutefois, la possibilité d'un délai

supplémentaire « *d'un mois maximum* » serait accordée pour la deuxième lecture du Parlement et du Conseil après « *commun accord* » de ceux-ci. Cette mesure permettait surtout de répondre aux problèmes des dates des sessions (pas de session en août).

Enfin, la Commission pourrait tout au long de la procédure modifier sa proposition tant que le Conseil n'aurait pas statué, ce qui lui permettrait d'apporter la solution la plus favorable.

Cette procédure de coopération accroissait donc de façon significative le poids du Parlement. Celui-ci n'était plus un organe purement consultatif. Il pouvait désormais influencer la décision finale du Conseil. Mais, elle ne lui attribuait pas pour autant un véritable pouvoir de codécision, son champ d'application était circonscrit et le dernier mot revenait obligatoirement au Conseil.

D'autre part, l'Acte unique clarifiait les dispositions concernant le pouvoir d'exécution de la Commission sous forme d'ajout à l'article 145 CEE définissant les pouvoirs du Conseil. L'objectif était de simplifier les modalités de délégation de ce pouvoir à la Commission pour plus d'efficacité au moment où la Communauté européenne s'était engagée à établir un grand marché intérieur qui impliquait des décisions d'exécution nombreuses et importantes. L'article 10 (145 CEE), conformément et en écho à l'article 155 CEE, établissait donc, par l'introduction d'un nouvel alinéa, des pouvoirs d'exécution renforcés et étendus pour la Commission : celle-ci continuait de recevoir du Conseil « *dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit* ». Il s'agissait donc bien d'exercer « les » compétences et non « des » compétences, nuance subtile et forte d'implication. La Commission était en effet, textuellement et juridiquement, confortée dans son rôle d'exécution et de gestion des décisions du Conseil en étant érigée en Exécutif de droit. Elle deviendrait l'organe exécutif de la Communauté en possédant prioritairement le droit d'exécution. À l'avenir, l'exécution de ses actes lui reviendrait en principe, mais pas exclusivement. Il ne s'agissait pas d'un pouvoir d'exécution spontané, celui-ci devant être expressément conféré par le Conseil libre ou non de l'habiliter. Il était donc à même d'exercer un pouvoir discrétionnaire.

Une disposition supplémentaire prévoyait cependant de ne restreindre sa compétence que dans des « *cas spécifiques* », terme pour le moins vague signifiant que cette auto-habilitation du Conseil serait exceptionnelle. En outre, on notera que dans le cadre de son pouvoir d'initiative, si la Commission proposait de se voir attribuer les compétences d'exécution, alors le Conseil ne pourrait modifier la proposition qu'à l'unanimité. Ce serait une garantie de plus.

Globalement, l'Acte unique faisait de l'exécution par la Commission la règle générale tout en laissant, par devers, au Conseil cette compétence. Elle ne disposerait donc pas vraiment du monopole, le Conseil étant bien à titre exceptionnel un organe exécutif. Bref, on restait dans un système d'exécutif bicéphale. En sus, une autre disposition montrait que les gouvernements ne souhaitaient pas renoncer à leur droit de contrôle des décisions d'exécution. Cette préoccupation apparaissait à travers les « modalités » de l'exercice par la Commission du pouvoir d'exécution. Son droit d'exécution pourrait être soumis à des modalités. Elles seraient établies par le Conseil qui aurait inversement la possibilité de n'assortir cette délégation de pouvoir d'aucune modalité particulière. La possibilité de délimiter le cadre des pouvoirs de la Commission y était néanmoins très claire.

Par ailleurs, comme cette mention constitutionnalisait les procédures des comités, l'Acte stipulait que celles-ci devaient « *répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis* ». Autrement dit, le Conseil devait fixer au préalable les types de procédures auxquels il pourrait se référer dans chaque cas. Il s'agissait d'en finir avec leur recours excessif et désordonné en partant sur des bases clairement établies. Une déclaration annexe demandait alors aux instances communautaires d'adopter avant l'entrée en vigueur du traité les principes et les règles sur la base desquels seraient définies dans chaque cas les compétences d'exécution de la Commission. Et, elle invitait notamment le Conseil à faire en sorte que la procédure du comité consultatif soit la règle générale pour les compétences d'exécution confiées à la Commission dans le domaine de l'article 100 A. Le Conseil devait donc adopter un règlement fixant à la fois les modalités de l'exercice des compétences d'exécution, c'est-à-dire les procédures de fonctionnement des comités susceptibles d'encadrer les décisions d'exécution de la Commission, ainsi que réserver une place prépondérante au comité consultatif pour la mise en œuvre du marché intérieur. Cette méthode fut condamnée par le Parlement et la Commission qui ne voulaient que des comités purement consultatifs pour les questions relevant de ce domaine.

Conformément à cette demande, la Commission remit, le 29 janvier 1986, au Conseil, sa proposition de règlement. Elle limitait à trois modèles le nombre de comités mis à disposition du Conseil : comités consultatif, de gestion et de réglementation.⁶⁶

⁶⁶ Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil fixant les modalités de compétences conférées à la Commission (3.3.1986), dans *JOCE*, n°C70 du 25.03.1986, pp.6-7.

Les comités de gestion et de réglementation avaient pour objet, de donner un avis sur les mesures d'exécution proposées par la Commission, à la majorité qualifiée. Mais leur avis n'avait pas les mêmes incidences :

- en cas d'avis divergent du comité de gestion sur les mesures proposées par la Commission, leur application était différée dans un délai imparti (à déterminer dans le document), au cours duquel le Conseil avait la *possibilité*, mais non le devoir, de prendre une décision différente à la majorité qualifiée ;
- si l'avis du comité de réglementation n'était pas conforme ou en l'absence d'avis, alors le Conseil *devait* statuer (amender ou adopter). Et, ce n'était qu'en cas de non-décision de sa part (pas la majorité qualifiée requise ou pas de vote) – comme en cas d'avis positif du comité – que la Commission était habilitée à arrêter les mesures proposées.

A l'inverse de ces deux procédures, le comité consultatif donnait son avis mais celui-ci ne procédait pas d'un vote et n'avait aucune incidence. Toutefois, chaque membre du comité pouvait exiger que son opinion soit consignée au procès-verbal.

Cette proposition restreignait considérablement le nombre de comités astreint au Conseil en même temps qu'elle les encadrait. En effet, on en comptabilisait alors plus trois cents, dans lesquels les fonctionnaires nationaux n'exécutaient même pas les décisions de leurs ministres, voire empêchaient leur application. Face à cette prolifération et à la structure chaotique des comités, la Commission s'était attachée à allier simplicité, efficacité et prise de décision d'exécution effective.

Le Parlement européen, dans un premier avis du 9 juillet 1986, fit part de ses remarques à l'égard de cette proposition de règlement, à travers une série d'amendements à son texte.⁶⁷ En premier lieu, il limitait à deux le nombre de comités par la suppression pure et simple de la formule de comité de réglementation contraire, selon lui, à l'exercice d'un véritable pouvoir exécutif par la Commission. Il fallait éviter que la délégation de compétences à cette dernière ne traduise indirectement un transfert du pouvoir d'exécution vers le Conseil. Ce qu'induisait implicitement cette dernière formule. Il y était donc fortement hostile. Quant à la procédure du comité de gestion, il la tolérait du bout des lèvres. Car, si ces deux formules étaient susceptibles d'empêcher, chacune à leur façon, la Commission de prendre des mesures non conformes à l'avis dudit comité et réduisaient dans les faits très fortement ses pouvoirs d'exécution, la formule de comité de gestion restait moins contraignante. Le Parlement introduisait également, dans un article premier bis, un

⁶⁷ Parlement européen, Règlement concernant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (09.07.1986), dans *JOCE*, n°C227 du 8.09.1986, p.54.

engagement du Conseil à privilégier le recours à la formule de comité consultatif, en particulier pour l'article 100 A, ce qu'avait omis de faire la Commission. Il avait d'ailleurs une très large préférence pour cette dernière formule, seule capable, de laisser à celle-ci toute la latitude nécessaire à son pouvoir d'exécution.

Autre fait marquant, son souhait d'être pleinement associé à la prise de décision d'exécution lorsqu'une procédure de recours à un comité serait prévue dans un acte juridique et de contrôler, dans une certaine mesure, l'exécution d'un acte ainsi soumis à un comité :

- concertation avec le Conseil lorsqu'il prévoirait le recours à un comité dans un acte juridique lui permettant d'être tenu informé des procédures d'exécutions retenues, voire d'influer sur le choix du comité ;
- présentation, à la date de leur communication aux comités, des mesures d'exécution soumises par la Commission ;
- communication des mesures rejetées par le comité de gestion et avis parlementaire préalable à toute décision du Conseil dans le cadre de cette procédure ;
- présentation par la Commission, à la demande du Parlement, d'un rapport sur les activités des comités instaurés auprès d'elle.

Le Parlement disposerait de la sorte de moyens d'information adéquats pour être tenu régulièrement informé des développements, mais encore aurait même à deux reprises (concertation avec Conseil, avis) la possibilité d'influencer directement la prise de décision en la matière. Si ces suggestions allaient dans le sens d'une démocratisation des procédures en accompagnant le renforcement du pouvoir exécutif de la Commission d'une amélioration du contrôle exercé par le Parlement, elles témoignaient aussi du vif intérêt de ce dernier à l'égard de ce pouvoir.

Cet avis provisoire fut entériné le 23 octobre 1986, dans une résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de règlement de la Commission.⁶⁸ Il y confirmait l'ensemble de ses amendements et invitait la Commission à s'y rallier. A côté de ces propositions, dans un projet sur ses relations avec la Commission, il invitait aussi celle-ci à veiller à ce que la procédure aboutisse toujours à brève échéance et que le rôle des comités l'assistant ne soit pas de nature à vider de sa substance ses compétences en matière exécutive ;

⁶⁸ Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de règlement de la Commission au Conseil *JOCE*, n°C 297 du 24.11.1986, p.94 et *Bull.CE*, n°10-1986, point 2.4.22.

ainsi qu'à l'informer immédiatement en cas d'avis divergent entre elle et un comité, en prévision de son avis au Conseil.⁶⁹

Lors du débat précédent l'adoption de son avis définitif, il avait en outre obtenu de celle-ci la garantie manifeste qu'elle reconsidérerait son projet à la lumière de certains de ses amendements pour se rapprocher de sa position : engagement à l'informer et le consulter plus intensément sur les projets de mesures d'exécution qu'elle compterait soumettre aux comités ; concertation préalable Parlement - Conseil dans le cas où ce dernier prévoirait de recourir à un comité ; préférence à un comité consultatif dans les choix du Conseil, notamment pour l'article 100 A ; etc. Une attitude conciliante saluée par le Parlement.

Dans sa nouvelle proposition du 25 novembre 1986, la Commission tint compte, comme elle l'avait annoncé, d'une partie des attentes parlementaires.⁷⁰ Cela se traduit par l'insertion de la notion de délai raisonnable à l'intérieur duquel le Conseil serait tenu de procéder à l'adaptation des comités existants, offrant ainsi l'assurance d'une certaine rapidité dans la mise en place des procédures exécutives. La Commission accorda également une importance particulière à la procédure du comité consultatif dans le domaine de l'article 100 A en spécifiant que le Conseil lui réserve une place prépondérante conformément à la déclaration annexée à l'Acte unique et au souhait du Parlement. Comme cette déclaration n'avait pas valeur d'obligation, il importait donc de la réaffirmer.

En revanche, elle décida de ne pas modifier son texte sur le point le plus important : celui de la suppression de la formule de comités de réglementation. Jugeant peu réaliste son amendement, elle n'avait pas estimé nécessaire d'aller aussi loin. Toutefois, lors des discussions qui précédèrent l'adoption définitive de l'avis du Parlement, Jacques Delors n'avait pas exclu la possibilité d'un retrait de sa proposition de règlement si le Conseil ne s'en satisfaisait pas, traduisant de la sorte sa défiance à l'égard de tout exercice par la Commission de compétences d'exécution. Les Etats membres devaient confirmer leur volonté d'appliquer réellement l'Acte unique et donc ne pas chercher à vider de leur substance les compétences que celui-ci lui confiait :

« La logique de la Commission, c'était d'essayer de démontrer au Conseil de ministres que nous sommes des gens raisonnables, ..., que lorsque nous proposons trois comités, y compris de réglementation, nous essayons de tenir compte et de comprendre les inquiétudes de certains pays. Il y a d'autre part la logique du Parlement, qui, non sans raison, se méfie...Hélas, je crois que les événements lui

⁶⁹ Parlement européen, projet de déclaration commune du Parlement et de la Commission sur leurs relations réciproques figurant en annexe de la résolution 8 octobre 1986 dans *JOCE*, n°C 283 du 10.11.1986.

⁷⁰ Commission européenne, Proposition modifiée de règlement du Conseil fixant les modalités de compétences conférées à la Commission *COM (86) 702 final*.

donneront raison et que la méfiance était, je le regrette, dans une certaine mesure, justifiée. Je n'exclus pas de la retirer (cette proposition) si l'on ne fait pas confiance au réalisme, au pragmatisme et au professionnalisme de la Commission. Si on nous en demande trop, il n'y aura plus de proposition sur la table. Et alors, on saura que si l'Europe ne progresse pas, c'est de la faute du Conseil voire du Coreper. Il faut que ce soit clair ! ».⁷¹

Par anticipation à une réaction négative du Conseil, la Commission avait fait le choix du réalisme et de la retenue. Elle refusa aussi que le Parlement puisse être introduit dans la procédure des comités : « *La Commission est là pour proposer et exécuter. Le Parlement étant colégislateur, il ne peut pas entrer dans l'exécution* », avait ainsi déclaré Jacques Delors le 23 octobre 1986. Elle soutint néanmoins son désir d'ouvrir une procédure de concertation lorsqu'il serait en désaccord avec le Conseil sur une procédure de recours à un comité. Il ne s'agissait pas d'une suggestion formelle figurant dans sa proposition, la Commission estimant que cela ne nécessitait pas une modification de sa proposition, mais un simple appui. De même, à côté, dans un accord conclu sous forme d'échange de lettres entre les Présidents Jacques Delors et Lord Henry Plumb, le Parlement obtint que toutes les dispositions soumises par la Commission aux comités, autres que les mesures de gestion de routine d'une durée de validité limitée et les documents dont l'adoption est compliquée par des considérations de secret ou d'urgence, lui soient transmises dans le même temps.⁷²

Lors du Conseil du 22 juin 1987 un accord de principe fut acquis et confirmé le 13 juillet 1987.⁷³ Le Conseil organisa la comitologie en codifiant les procédures des comités et réduisant leur prolifération suivant les grandes lignes de la proposition de la Commission. A l'avenir, les pouvoirs d'exécution et de gestion des décisions du Conseil seraient exercés soit par la Commission ou le Conseil seul, soit la Commission assistée d'un comité selon une des trois procédures recommandées par cette dernière. Toutefois, s'il consentit à limiter le nombre de comités, il n'instaura pas moins de cinq variantes de fonctionnement différentes.⁷⁴ Autrement dit, lorsqu'il déciderait d'assortir les pouvoirs d'exécution de la Commission de modalités, il serait tenu de choisir parmi les procédures suivantes :

- le comité consultatif qui pourrait émettre un avis sur le projet de mesures lui étant soumis. La Commission devait, ajoutait le texte, en tenir « *le plus grand compte* » et se justifier de la façon dont elle en aurait tenu compte auprès dudit comité. Il serait donc

⁷¹ Déclaration de M. Delors dans *Bull. CE*, n°10-1986, p.94.

⁷² Information mentionnée dans la Résolution du Parlement européen sur les compétences exécutives de la Commission (comitologie) et le rôle de la Commission dans les relations extérieures de la Communauté (13 décembre 1990) dans *JOCE* du 28.01.1991, n°C 19, p.273.

⁷³ Décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, dans *JOCE*, n°L197 du 18.07.1987, pp.33-35.

⁷⁴ Sept si l'on tient compte de la procédure pour les mesures de sauvegarde avec ses deux variantes.

simplement consulté par celle-ci qui conservait son libre-arbitre. C'était la procédure la moins contraignante, la Commission étant maîtresse. On peut néanmoins observer qu'il n'y avait pas, dans la décision du Conseil, de place prépondérante accordée à ce type de comité, ce qui montrait à quel point les Etats restaient soucieux de conserver un minimum de contrôle et de pouvoir sur le terrain de l'article 100 A. De même, le texte introduisait explicitement la notion de vote formel : « *Le comité émet son avis, ..., le cas échéant en procédant à un vote* », notion ne figurant pas dans la version originale du texte qui spécifiait, au contraire, ouvertement qu'il n'y en aurait pas : « *Les délibérations du comité ne sont suivies d'aucun vote* ».

- le comité de gestion assorti de deux variantes (1 ; 2) : si celui-ci approuvait le projet des mesures soumis par la Commission à la majorité qualifiée, et implicitement s'il ne réunissait pas la majorité nécessaire (abstention), il deviendrait une décision obligatoire et les mesures seraient immédiatement applicables. En cas d'avis négatif, les mesures seraient communiquées au Conseil. Dès lors deux variantes seraient possibles :

1. ou bien la Commission différerait d'un mois au plus l'application de ses mesures,
2. ou bien elle les différerait suivant le délai fixé dans chaque acte à adopter, et ne pouvant excéder trois mois.

Mais, dans les deux cas, le Conseil pourrait prendre, avant l'expiration du délai prévu, une décision différente de la proposition de la Commission en se prononçant à la majorité qualifiée. Pour que la proposition soit rejetée et remplacée, il faudrait donc un vote contraire à la majorité qualifiée au sein du comité puis du Conseil dans le délai imparti, sinon elle deviendrait effective. Inversement, en cas de vote positif ou si le comité ou le Conseil ne se prononçait pas (approbation tacite) dans le délai imparti, les mesures décidées par la Commission seraient applicables.

- le comité de réglementation : dans le cas où le comité émettrait un avis défavorable à la majorité qualifiée ou en l'absence d'avis, le Conseil serait aussitôt et obligatoirement saisi pour arrêter (adopter ou amender) les mesures requises à la majorité qualifiée. Toutefois, deux cas de figures pouvaient se présenter : l'absence de décision ou le rejet. En effet, s'il ne statuait pas (faute de majorité qualifiée pour adopter une autre position ou celle de la Commission, ou par inertie) au terme du délai fixé dans chaque cas par lui-même, et ne pouvant excéder trois mois, alors la Commission récupérerait son pouvoir de décision, conformément à la proposition de règlement de mars 1986. Autrement dit, lorsque le Conseil n'aurait rien décidé, celle-ci arrêterait définitivement les mesures — c'est la variante dite « du filet » — à moins qu'il ne les ait repoussées à une majorité simple (variante dite « du contre-filet »). Cette dernière variante empêchait donc la Commission d'adopter ses mesures

d'exécution, si le Conseil réunissait la majorité requise pour s'y opposer. Corrélativement, elle ne donnait aucune garantie d'exécution. Pis, elle créait un risque d'absence de décision. En effet, la procédure serait paralysée puisque, par ce rejet, il bloquerait toute décision, la proposition étant dès lors réputées caduque.

Censé compléter l'avancée timide contenue dans l'Acte unique dans le domaine du pouvoir réglementaire de la Commission, le texte adopté par le Conseil ne consacrait finalement celui-ci que de façon limitée. Si, vue de l'extérieur, la Commission voyait sa position d'exécutif confortée, en réalité le Conseil n'abandonnait pas ses prérogatives en conservant son emprise à deux niveaux :

- par l'intermédiaire des comités composés des représentants nationaux et présidé par le représentant de la Commission, lequel n'aurait pas de droit de vote ;
- par diverses formules court-circuitant la Commission et lui permettant d'empiéter sur sa compétence exécutive. Les comités de gestion et ceux de réglementation pourraient jouer à terme un rôle dans le déroulement du processus décisionnel, car le Conseil aurait, sous certaines conditions, la faculté de s'immiscer ou d'intervenir pour statuer. Il y aurait alors substitution de la compétence de la Commission au profit du Conseil.

Concrètement, mis à part les comités consultatifs, les modalités définies débordaient de celles devant régir l'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution : en instaurant des cas où le Conseil pourrait finalement se les réserver et donc en favorisant des procédures restreignant la portée de la délégation à cette dernière. A cela, s'ajoutait l'imprécision des domaines soumis à la procédure des comités.

Le Conseil, et à travers lui les Etats membres, avait ainsi démontré par sa décision qu'il n'était pas encore prêt à transférer de façon trop importante sa compétence exécutive au profit de la Commission, préférant se les réserver implicitement, de manière détournée. Néanmoins, l'article 5 stipulait qu'un réexamen de ces procédures aurait lieu avant le 31 décembre 1990. Maigre consolation.

La Commission réagit de manière conciliante à cette décision. Dans une déclaration au procès verbal du Conseil du 22 juin, bien qu'elle émit de fortes réserves pour ce qui était de la formule du contre-filet du comité de réglementation – il aurait fallu, selon elle, s'en tenir à la seule formule du filet – elle dût reconnaître que la décision du Conseil contribuait de manière décisive à la mise en place d'un processus décisionnel plus efficace et faciliterait la réalisation de l'objectif de 1992 d'espace sans frontières.⁷⁵

⁷⁵ Déclaration de la Commission dans *Bull. CE* n°6-1987, point 2.4.14, p.112.

Le Parlement européen fut plus critique. Dans une résolution du 8 juillet 1987, il s'était déclaré déçu.⁷⁶ Il faut dire qu'il avait de quoi être contrarié puisqu'il avait invité de manière pressante le Conseil, quelques jours avant sa décision, à adopter la proposition de la Commission telle que modifiée par ses amendements. Il regretta, par ailleurs, que celui-ci n'ait pas cherché à le consulter sur cette décision qui ne représentait en rien un progrès par rapport à la pratique actuelle. Pis, elle constituait « *un signe alarmant quant au manque flagrant de volonté politique des Etats membres de traduire vraiment dans les faits les objectifs de l'Acte unique européen* ». Plusieurs critiques y étaient formulées :

- le nombre élevé de procédures différentes qui « *ne réalise en rien l'objectif de l'Acte unique européen visant à limiter le nombre des procédures de consultation de comités* » ;
- la place restreinte accordée à la procédure de comités consultatifs, fortement réglementée alors même qu'il s'agissait de celle empiétant le moins sur les compétences de la Commission et qu'elle avait été présentée comme une priorité par la Conférence dans le domaine du marché intérieur. La décision du Conseil « *accordait au contraire à chaque Etat membre, en particulier pour les décisions visées par l'article 100 A, le droit de faire examiner toute question par le Conseil lui-même* » ;
- l'atteinte portée sinon du point de vue juridique, du moins sur le plan politique, à la marge de décision de la Commission ;
- le maintien de la procédure des comités de réglementation, formule paralysante avec sa variante susceptible de blocage de l'application du droit communautaire ;
- l'exclusion de fait de certains comités de décision ;
- l'absence d'engagement de résorber la charge du passé par des modifications futures d'actes juridiques impliquant des procédures de consultation des comités et, de fait, le maintien de procédures devenues irrecevables.

Enfin, il déplora le fait que la Commission n'ait pas contrecarré la décision du Conseil en retirant d'office sa proposition comme elle l'avait supposé. Il réserva donc son avis définitif sur la décision du Conseil. Il décida, aussi, de prendre les choses en main en déposant, le 2 octobre 1987, un recours en annulation auprès de la Cour de Justice contre la décision sur la comitologie du 17 juillet, pour violation de l'article 145 CEE.⁷⁷

Celui-ci, dans sa version modifiée par l'Acte unique, devait se comprendre comme instaurant une distinction entre les compétences de décision exercées par le Conseil en collaboration

⁷⁶ Parlement européen, Résolution sur la décision du Conseil du 22 juin 1987 relative aux compétences d'exécution de la Commission (8 juillet 1987): B2-724/87, dans *JOCE* du 14.09.1987, n°C 246, p.42.

⁷⁷ Cour de justice, recours introduit le 2 octobre 1987 par le Parlement européen contre le Conseil des Communautés européennes, dans *JOCE*, n°C 321 du 01.12.1987, p.4

avec le Parlement et les compétences d'exécution revenant en principe à la Commission. Or, dans plusieurs cas (contre-filet et variant B de la clause de sauvegarde), cette séparation n'était pas respectée. La décision du Conseil était en contradiction avec l'esprit même de cet article, en exécution duquel il avait l'obligation générale de conférer à la Commission les compétences d'exécution :

« La décision attaquée ne contient aucune délimitation entre les compétences législatives et exécutives, le Conseil se réservant un pouvoir discrétionnaire pour fixer les critères lui permettant de remettre en cause les compétences générales d'exécution conférées à la Commission. Elle ne respecte pas le principe instauré dans l'article 145, à savoir que la délégation des pouvoirs est désormais la règle et que la réserve de compétence n'est permise que dans les cas spécifiques et doit donc rester l'exception. Le Conseil a, au contraire, renversé le système en prévoyant dans quatre des sept modalités prévues que le dernier mot lui revient ».

De même, il y avait eu « violation des formes substantielles » : il aurait dû être consulté à nouveau à partir du moment où le Conseil avait modifié le texte initial de la Commission. Mais, par son arrêt du 27 septembre 1988, le Cour rejeta son recours au motif qu'il n'avait pas, aux termes de l'article 173 CEE, la faculté pour agir en annulation.⁷⁸ Tout ce qu'il pouvait faire était de condamner impuissamment, à travers ses résolutions, la décision du Conseil et de s'opposer à l'avenir à toute proposition de comitologie restreignant trop les pouvoirs exécutifs de la Commission. Aussi, pour s'en assurer, il chargea ses commissions de faire preuve, lors de l'examen des clauses de comitologie incluses dans les propositions législatives, de vigilance dans l'application des directives adoptées par leur président respectif et le Bureau élargi au sujet de la position du Parlement. Ces directives prévoyaient que :

*« a) en première lecture, le Parlement supprime systématiquement toutes les dispositions prévoyant la procédure III (a) ou III (b) pour y substituer la procédure II (a) ou (b) ou, pour des propositions relatives au marché intérieur présentées au titre de l'article 100 A du Traité CEE, la procédure I ; lorsque la question est particulièrement importante ou sensible, le Parlement peut prévoir que les décisions seront prises plutôt suivant la procédure législative, b) en deuxième lecture, le Parlement continue de s'opposer à toute disposition contenue dans la position commune prévoyant la procédure III (b), la procédure III (a) pouvant toutefois être acceptée à titre exceptionnel en tant que compromis, sauf pour les propositions relatives au marché intérieur présentées au titre de l'article 100 A du Traité CEE pour lesquelles II (b) devrait être le compromis maximal acceptable ».*⁷⁹

Sur le moment, l'Acte unique européen donnait, après une stagnation prolongée, une nouvelle impulsion au processus d'Union politique. Mais à la question : l'Europe accomplissait-elle une mutation institutionnelle ou bien s'agissait-il d'une réforme en trompe-

⁷⁸ Sur ce sujet voir *Bull. CE*, n°10-1988, point 2.4.33.

⁷⁹ Information mentionnée dans la Résolution du Parlement européen sur les compétences exécutives de la Commission (comitologie) et le rôle de la Commission dans les relations extérieures de la Communauté (13 décembre 1990) dans *JOCE* du 28.01.1991, n°C 19, pp.273-276.

l'œil, manquée ? La réponse était équivoque. Ainsi qu'il ressortait de cet aperçu, du strict point de vue de l'intégration politique européenne, il n'apportait que de faibles améliorations à l'édifice institutionnel. Le rapport Dooge n'avait pas été suivi sur les points qui impliquaient une véritable réforme institutionnelle communautaire et il était bien plus modeste que le traité parlementaire. Il ne s'agissait en fait que d'un élan aux progrès certes concrets mais limités :

« *La montagne avait accouché d'une souris. Sans nier que l'acte soit vaguement inspiré par le désir de faire mieux fonctionner la Communauté, il est incontestable qu'il ne réalise pas du tout ce «saut qualitatif» qui était nécessaire et qui avait été promis* ». ⁸⁰

Il aurait fallu aller beaucoup plus loin dans le processus de politisation et, en particulier, dans l'amélioration de l'efficacité et la démocratisation du processus décisionnel. Le Parlement ne gagnait effectivement en matière législative que de modestes pouvoirs qui ne lui permettaient pas d'exercer une influence vraiment décisive dans l'élaboration de la législation communautaire. L'Acte maintenait intact le monopole du Conseil dans le domaine des décisions législatives. Le Parlement restait de ce fait irresponsable sur le plan politique. Il dominait donc chez ce dernier une impression d'impuissance et de frustration. De même, l'Acte légalisait l'usurpation de la part du Conseil des pouvoirs exécutifs de la Commission puisqu'il avait le droit de les lui retirer et de les assumer. Enfin, il maintenait « le *pactum sceleris* » du compromis de Luxembourg. Il pouvait ainsi être considéré comme une victoire des défenseurs d'une Europe des Etats. Les textes étaient prudents et pauvres. Et, ce fut bien pour cela qu'Altiero Spinelli le considéra comme une « *misérable petite souris* », qui avait laissé intacte « *la structure non démocratique, mais oligarchique et bureaucratique de la législation communautaire* ». ⁸¹

Toutefois, si les progrès réalisés étaient modestes et que les critiques que pouvaient adresser ceux pour qui l'Europe était un idéal très haut étaient nombreuses, l'Acte unique constituait quant même un pas significatif dans la voie de l'intégration politique. Il démontrait la nécessité reconnue de tous, y compris des plus récalcitrants, de progresser vers une Europe politiquement unie dans l'Union européenne. Il marquait aussi la fin d'une période de dégradation du système institutionnel communautaire en mettant en mouvement un engrenage, certes tardif, mais difficile à arrêter, devant conduire de façon progressive à la mise en place de l'Union européenne. En ce sens, même s'il ne fut pas le grand bond spectaculaire qu'on aurait voulu, il était d'une importance majeure en vue d'une action nouvelle et positive. Il serait alors de mauvaise foi que de le dénigrer, surtout lorsque l'on

⁸⁰ Gazzo Emanuele, « l'Acte unique européen : la montagne et la souris » dans *La Libre Belgique*, le 17.02.1986, n°45, 103^e année, pp.1-6

⁸¹ M.Spinelli, discours du 16 janvier, 1986, dans *Bataille pour l'Union, opus cit.*, pp.40-41.

connaît les difficultés traversées pour arriver à cette réforme qui n'était pas gagnée d'avance. Aussi, bien qu'il n'améliorait que sensiblement la structure institutionnelle sur trois points essentiels — l'élargissement du nombre des domaines relevant du vote à la majorité qualifiée pour le Conseil ; l'extension des délégations de compétence du Conseil à la Commission pour les tâches d'exécution et de gestion ; et l'introduction d'une innovation majeure dans l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen par l'accroissement de sa participation à l'adoption des normes communautaires — il apportait incontestablement un progrès effectif dans la voie d'une Communauté plus forte et au fonctionnement plus efficace.

Qu'en fut-il donc dans la pratique ? Si on s'intéresse à la dynamique institutionnelle résultant de l'Acte unique, la Communauté devait pouvoir décider mieux et plus démocratiquement, et exécuter plus efficacement les décisions.

En matière de comitologie, la pratique démontra ce que l'on pouvait craindre : que les comités pouvaient être imposés par le Conseil afin de limiter le pouvoir réglementaire de la Commission tout en l'assistant dans sa tâche. La demande de la Conférence de privilégier la formule du comité consultatif pour la réalisation du marché intérieur n'avait, d'autre part, pas été suivie dans les faits. Ainsi, entre l'entrée en vigueur de l'Acte unique et la fin de l'année 1988, le Conseil ne retint cette procédure que dans cinq cas contre onze au profit des formules de délégation offrant des possibilités de blocage aux administrations nationales.⁸² De même, entre juillet 1987, date de la décision, et la fin de l'année 1989, il ne retint la formule de comité consultatif pour l'article 100 A que quatre fois alors que la Commission l'avait préconisé quatorze fois. Et, pour l'ensemble des propositions relevant du marché intérieur, le Conseil ne retint cette procédure que sept fois sur vingt-quatre propositions de la Commission.⁸³ Il était frileux dans le domaine des compétences d'exécution conférées à la Commission. Dans certains cas, lorsqu'il ne fit pas usage de la procédure la plus contraignante, non seulement dans les domaines où elle était déjà d'application mais encore dans de nouveaux domaines, il s'était même réservé les compétences d'exécution, sans les lui conférer.

Preuve aussi des relations parfois tendues dans ce domaine, les recours en annulation formulés par la Commission auprès de la Cour de justice : par exemple, sur le règlement du Conseil du 19 octobre 1987 concernant la coordination et la promotion de la recherche dans le secteur de la pêche ou celui du 30 juin 1988 concernant la politique de gestion de l'aide alimentaire. Le Conseil avait retenu la procédure du comité de gestion alors que la

⁸² *XXII ième rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, 1988, p.33.

⁸³ *XXIII ième rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, 1989, p.32.

Commission estimait que les domaines concernés relevaient de sa compétence exclusive.⁸⁴ Il s'agissait des deux premiers recours faits par la Commission en matière de comitologie. D'autres suivirent.

Lésée par le non-respect des engagements pris par les Etats membres, qui l'amputait d'une grande marge d'indépendance en matière exécutive, la Commission manifesta à plusieurs reprises ses préoccupations face à leur attitude injustifiée qui allait à l'encontre du souci de rapidité et d'efficacité décisionnelle. Elle avait, en outre, demandé au Conseil de faire quelque chose pour résoudre cette entrave. Dans une communication du 10 juillet 1989, elle l'exhorta ainsi à améliorer la situation et assortit cette exhortation de propositions concrètes qui restèrent sans suite.⁸⁵ La Commission resta cantonnée dans un rôle d'exécutif incapable de décider et de parler de sa voix propre, ses pouvoirs exécutifs étant soumis, à travers les systèmes de comités de fonctionnaires nationaux, à la surveillance du Conseil.

De son côté, le Parlement européen dénonça lui aussi cette situation. En décembre 1989, il constatait que les comités intervenaient de façon excessive, qu'il n'était pas fait usage aussi souvent qu'il le faudrait au comité consultatif pour les questions touchant au marché intérieur et qu'étaient maintenus, contrairement à l'esprit du Traité, les comités de réglementation.⁸⁶ Le Conseil avait notamment eu tendance à faire usage, pour l'octroi de compétences d'exécution à la Commission, des clauses de comitologie les plus restrictives :

*« Le renforcement des pouvoirs exécutifs de la Commission, prévue par l'Acte unique, n'a guère eut lieu parce que le système dit de « comitologie » mis en place par le Conseil, et son application dans la pratique, ont pour conséquence que de nombreuses décisions de la Commission sont soumises à l'approbation de fonctionnaires nationaux, faute de quoi la décision revient au Conseil ».*⁸⁷

On notera enfin qu'en ce qui concernait la place du Parlement, la Commission ne respecta pas avec toute l'assiduité requise l'accord conclu informellement sur l'amélioration de leurs relations.⁸⁸

Au total, en dépit des espoirs placés dans l'Acte unique, la Commission continua de souffrir de l'attitude récalcitrante des Etats membres, peu disposés à voir ce champ de compétence

⁸⁴ *Bull. CE*, n°10-1987, point 2.4.6, p80 et *Bull. CE*, n°7/8-1988, point 2.4.19, p.118. Autres exemples de recours dans *Bull CE*, n°10-1988, point 2.4.9.

⁸⁵ Communication du 10.07.1989, dans *Bull. CE*, n° 9-1989, point 2.7.17.

⁸⁶ Parlement européen, Résolution sur le rapport du Conseil des Communautés européennes sur les progrès réalisés en 1988 sur la voie de l'Union européenne, du 15 décembre 1989, dans *JOCE*, n°C15, du 22.1.1990, pp.411-413.

⁸⁷ Parlement européen, Résolution sur sa stratégie en vue de la création de l'Union européenne (16 février 1989), dans *JOCE*, n°C 69 du 20.03.1989, pp. 145-149.

⁸⁸ Information mentionnée dans Résolution du Parlement européen sur les compétences exécutives de la Commission (comitologie) et le rôle de la Commission dans les relations extérieures de la Communauté (13 décembre 1990) dans *JOCE* du 28.01.1991, n°C 19, pp. 273-276.

leur échapper et dont le symbole fut la décision du Conseil sur la comitologie. Celle-ci, en encadrant fortement le pouvoir d'exécution de la Commission, le limitait en même temps. Bref, la Commission ne constituait encore qu'un élément de l'exécutif.

Sur le plan législatif, le vote majoritaire se généralisa et devint une pratique normale au sein du Conseil. Les Etats membres acceptèrent relativement bien son utilisation, preuve que les mentalités pouvaient évoluer et que la volonté politique de l'appliquer existait. La seule extension du vote à la majorité qualifiée les incita à plus de souplesse dans leur position. Le processus de décision au Conseil s'en trouva automatiquement amélioré et la prise de décision fortement facilitée. Il en ressortit également une nouvelle dynamique et une vitalité interne qui ne se propagèrent pas pour autant aux secteurs régis par le principe de l'unanimité. Le Conseil vit ainsi une méthode de travail plus efficace s'imposer face aux contraintes de vote majoritaire.

En matière d'avis conforme, près de vingt-quatre avis dans le domaine des relations extérieures de la Communauté furent émis entre l'entrée en vigueur de l'Acte et la fin 1988. La première application de cette disposition eut lieu en septembre 1987 sur les protocoles additionnels de coopération avec des pays du Maghreb et du Machrek suite à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. A cette occasion, le président du Parlement, Lord Henry Plumb, souligna le « *caractère historique* » de ce premier vote.⁸⁹ Le Parlement sut, aussi, user de son pouvoir en matière de relations extérieures puisqu'il refusa, par exemple, en mars 1988 de donner son avis sur les protocoles avec Israël et la Syrie, ce qu'il ne fera qu'en octobre.⁹⁰

Quant à l'intervention du Parlement dans le processus législatif par la procédure de coopération, elle fut pleinement effective et se fit sans grippage avec le Conseil. Bien que le nouveau système mis en place ne montrât pas toute son efficacité, suite à des lacunes d'ordre technique, les nouvelles règles s'intégrèrent sans heurt dans les mœurs. On peut ainsi constater qu'un certain nombre d'automatismes se firent progressivement jour. Contrairement à l'appréhension que certains avaient pu manifester, le Conseil s'accommoda très bien de cette intrusion parlementaire, tandis que le Parlement sut faire ses preuves en n'hésitant pas à exercer pleinement sa nouvelle compétence. Il ne constitua pas un obstacle dans la procédure de décision mais apporta au contraire une contribution constructive à la réalisation des objectifs de l'Acte unique. Sa participation législative s'était ainsi révélée bénéfique en donnant de bons résultats. On peut même dire qu'elle avait été un facteur d'amélioration des textes et de la procédure de décision et non d'alourdissement. Le Parlement européen remplit

⁸⁹ *Bull.CE*, n°9-1987, point 2.4.9, pp.81-82.

⁹⁰ *JOCE*, n°C 290 du 14.11.1988 et *Bull.CE*, n°10-1988, point 2.2.33.

donc pleinement le rôle qui lui fut assigné dans ce cadre (comme de l'avis conforme). Il s'affirma au fur et à mesure que la procédure s'ancra dans la pratique et les mentalités.

Entre l'entrée en vigueur de l'Acte unique et la fin de l'année 1988, on peut constater que le fonctionnement de la procédure de coopération fut satisfaisant. Malgré les nombreux refus de la part du Conseil et de la Commission des amendements parlementaires, le Parlement réussit à se faire une place :

- en première lecture, près de 60% des modifications demandées par le Parlement furent acceptées par la Commission ; 72 % des modifications reprises par la Commission retenues par le Conseil ;

- en deuxième lecture, sur vingt-sept positions communes approuvées par le Parlement, vingt-trois firent l'objet d'amendements : parmi les cent-sept amendements déposés en deuxième lecture, soixante-deux furent repris par la Commission et dix-neuf par le Conseil.⁹¹

Sa nouvelle participation au processus législatif conduisit donc bien à une augmentation réelle et sensible de sa contribution. De même, le Parlement n'hésita pas, lorsqu'il le fallait, à rejeter, en deuxième lecture la position commune du Conseil, obligeant celui-ci à statuer en deuxième lecture à l'unanimité ; preuve qu'il prenait son rôle très à cœur.⁹²

En dépit du caractère limité de son intervention, la procédure de coopération représentait un début d'association réelle du Parlement au pouvoir législatif détenu jusqu'alors par la Commission et le Conseil, ce qui changea sensiblement leur relation. Par ailleurs, elle revêtait une valeur politique importante en donnant à l'organe parlementaire des moyens de pression et un rôle réel dans l'élaboration des lois européennes. Au cours de la dernière décennie, la responsabilité de l'organe parlementaire s'était donc vue accrue. Il avait conquis une partie du pouvoir législatif de la Communauté et son champ d'application était vaste.

Gardons-nous cependant de tracer un tableau trop idyllique. Le Parlement européen ne cessa pas de dénoncer les multiples problèmes que la mise en application de la procédure de coopération avait révélés. Fin 1988, dressant un premier bilan des résultats obtenus par l'application de l'Acte unique, il constatait que la procédure de coopération avait certes permis son association plus étroite dans l'adoption de la législation communautaire, mais certaines difficultés étaient déjà apparues. Il pointait du doigt l'attitude de la Commission et

⁹¹ *XXII ième rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, p.32.

⁹² Le premier cas d'application concernait la proposition de directive sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition du benzène, voir *Bull.CE*, n°10-1988, point 2.4.8, p.90.

du Conseil à son égard.⁹³ En conséquence, il avait formulé des recommandations techniques, clarifiant le dialogue interinstitutionnel et donnant plus de consistance et de substance dans leurs relations et une plus grande discipline et collaboration. Un appel ancien, puisqu'avant même l'entrée en vigueur de l'Acte unique au 1^{er} juillet 1987, il avait fait part, à plusieurs reprises, de sa volonté de définir ses relations avec le Conseil et la Commission afin d'exploiter les éléments mis à sa disposition. Il n'eut qu'une réponse partielle. Elle vint de la Commission. Les deux institutions entamèrent en effet des démarches en vue d'instaurer un dialogue politique plus poussé entre elles. Et, dès février 1989, la Commission prit un certain nombre d'orientations politiques et de mesures pratiques de nature à garantir une organisation satisfaisante de leur relation.⁹⁴ Mais l'initiative la plus importante fut son « code de conduite » du 14 février 1990.⁹⁵ Il visait par la définition d'une série d'engagements réciproques à améliorer leur relation dans le cadre du processus décisionnel. Après deux mois de négociation, le bureau élargi du Parlement accepta, le 3 avril 1990, les dix mesures essentielles de ce document. Quatre de ses propositions visaient à assurer un respect effectif des avis ou des opinions formulés par le Parlement sur les textes communautaires en cours d'élaboration. La Commission s'engageait à :

- rappeler au Conseil de ne pas procéder à des accords politiques sur ses propositions, qu'elles relèvent ou non de la procédure de coopération, tant que le Parlement n'aurait pas rendu son avis et avant que les membres du Conseil aient disposés d'un délai raisonnable pour l'examiner ;
- tenir informé le Parlement des principales orientations dégagées au Conseil ;
- délibérer spécialement des amendements adoptés en deuxième lecture par le Parlement et qu'elle ne désirerait pas reprendre dans sa proposition réexaminée. Et, si le Parlement en faisait la demande, elle serait tenue d'expliquer les raisons l'ayant amené à ne pas les retenir ;
- prendre en compte les avis parlementaires lors de la conclusion d'accords internationaux.

⁹³ Parlement européen, résolutions sur les résultats obtenus par l'application de l'Acte unique, 27 octobre 1988, dans *JOCE*, n°C 309, du 05.12.1988, pp.93-97. Voir également la Résolution sur le rapport du Conseil des Communautés européennes sur les progrès réalisés en 1988 sur la voie de l'Union européenne, 15 décembre 1989, dans *JOCE*, n°C 15, du 22.01.1990, pp.410-413.

⁹⁴ Attention particulière aux travaux de ses commissions, avant les premières lectures, en vue de tenter d'éviter, dans toute la mesure du possible, que ne se posent des problèmes lors de la seconde lecture ; maintien et renforcement des contacts réguliers au niveau approprié ; information régulière de l'état d'avancement de ses propositions ; prise de position claire sur les amendements législatifs ; etc. .
M. Delors, présentation du programme de travail de la Commission pour 1989, le 22 février 1989, dans *Bull. CE*, n°2-1989, points 2.4.16 et 2.4.13, p.65

⁹⁵ Proposition de la Commission d'un « code de bonne conduite », dans *Archives présidence François Mitterrand*, Caroline de Margerie, 5G4/CDM 16 dossier 2

Quatre autres propositions confortaient leur futur dialogue sur la base d'un engagement du Parlement à adopter toutes mesures adéquates opérationnelles et à rendre encore plus efficace le processus interinstitutionnel :

- bilan annuel sur l'amélioration des relations institutionnelles ;
- amélioration de l'efficacité parlementaire par la désignation plus rapide de ses rapporteurs sur les futures propositions, par l'examen prioritaire des demandes de reconsultation, et par l'adoption rapide de ses avis sur les propositions liées à la réalisation d'un espace sans frontières avant la fin de 1992.

Malgré les lacunes techniques évidentes, le Parlement occupa une place importante dans le processus décisionnel. L'entrée en vigueur de l'Acte unique, qui mit en route le processus de coopération et celui d'avis conforme, avait indéniablement renforcé son rôle et modifié substantiellement l'étendue de ses fonctions. Une situation très largement facilitée par le climat de collaboration, de respect et de confiance réciproque du triumvirat (Parlement, Commission et Conseil). Ainsi, si la situation restait démocratiquement peu enviable, le Parlement put démontrer sa pleine capacité à exercer un minimum de pouvoir législatif au point que, à l'avenir, il pouvait espérer arriver à une véritable codécision et, entre temps, revendiquer ce rôle de colégislateur. Le bon déroulement de ces procédures constituait effectivement un argument clé en faveur de l'attribution d'un tel pouvoir, seul capable de combler le déficit démocratique et d'apporter une vraie réponse à ses préoccupations dans ce domaine. En outre, et comme on le verra, il s'attacha, dès la mise en application de l'Acte unique, à pousser à une nouvelle révision des traités afin de combler au plus vite les insuffisances et les limites des compétences et pouvoirs des institutions, mais aussi de réaliser l'objectif supérieur d'Union européenne et, à travers elle, d'Union politique.

Finalement, au terme de ce chapitre, on peut dire que l'Acte unique, au-delà de ses limites, fut bien un tournant essentiel dans l'histoire de l'unification européenne. Il achevait un premier cycle de réformes attendues depuis longtemps et posait les bases politiques et institutionnelles d'un dynamisme nouveau de la Communauté qui allait conduire à Maastricht. Il apparaîtra même rétrospectivement comme le « *point de passage obligé* »⁹⁶ vers Maastricht en démontrant la possibilité de réviser les traités à la fois sur le plan institutionnel et sur celui

⁹⁶ Expression reprise de Jean-Louis Quermonne citée dans Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe*, opus cit., p.267.

des politiques. Aussi pouvait-on dire qu'il méritait « *même le titre de « relance » européenne en l'occurrence la troisième après celle de 1955 (Messine) et 1969 (La Haye) ».*⁹⁷

⁹⁷ Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe, opus cit.*, p.249.

Section 3

La coopération politique européenne :

Bilan et perspectives

après quinze années de pratique informelle

Chapitre V

Le long chemin vers une reconnaissance officielle

Depuis le projet d'unification politique de l'Europe (plan Fouchet) lancé sans succès par Charles de Gaulle dans les années 1960, beaucoup de chemin fut parcouru. Dans les années 1970, les Etats membres étaient parvenus, dans une certaine mesure, à donner forme, à côté de l'unification économique, à une volonté d'union politique sur la scène internationale par le développement d'une coopération dans le domaine de la politique étrangère. Cette coopération avait favorisé l'émergence d'un dynamisme nouveau s'inscrivant dans la perspective de l'Union européenne.

Il s'agissait d'aller plus loin sur la voie de l'unification politique en démontrant l'existence d'une vocation politique de la Communauté européenne sur l'échiquier mondial et en faisant entendre sa voix. En effet, parvenir à définir une politique étrangère commune, c'était parvenir à définir une personnalité politique européenne et amener à la reconnaissance de l'existence d'une entité politique européenne sur le plan mondial. Les engagements pris dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE) revêtaient donc une portée politique importante.

Mais, cette coopération politique instaurée en dehors du cadre communautaire et sans structure propre ne constituait qu'un dispositif intergouvernemental non institutionnalisé (simple engagement politique) par lesquels les pays membres entendaient affirmer le caractère politique de la Communauté européenne dans les affaires mondiales. Les rapports et déclarations successifs ainsi que les pratiques concertées avaient ainsi fini par constituer au fil des ans une sorte de droit coutumier, parallèle au système communautaire, et aucune tentative de fusion de l'ensemble des mécanismes existants ne s'était réalisée. Le problème central de la coopération en politique étrangère résidait donc dans son lien et dans la compatibilité de son mécanisme avec la structure, les procédures et les objectifs des traités communautaires. Si une liaison très légère existait avec le Parlement et la Commission, la coopération demeurait toujours extérieure au système communautaire : elle était à la fois distincte et complémentaire de l'activité des institutions.

Depuis son instauration, elle n'avait abouti ni à une procédure obligatoire ni à une structure articulée en harmonie et en coordination avec les institutions communautaires, mais uniquement à une série de règles pratiques pour la consultation intergouvernementale. Il ne

s'agissait ni plus ni moins que d'un *gentleman's agreement* non contraignant qui resta à l'état de rapport sans que n'apparaisse une volonté de normalisation, c'est-à-dire le souhait d'une transposition sous la forme juridique d'un traité. Or la prise de conscience sur la scène mondiale d'une dimension européenne de la politique étrangère imposait un effort de définition non seulement du cadre, mais aussi du but et de la finalité de l'exercice. La CPE n'étant pas une fin en soi, il convenait donc de lui donner plus de substance et de cohérence.

Deux mutations devaient s'opérer : l'établissement d'une reconnaissance et d'un lien formels avec les activités communautaires, le système faisant coopérer deux logiques contradictoires ; et l'établissement d'une unité d'expression et d'action face à l'extérieur au moyen de mécanismes plus efficaces et mieux codifiés, l'Europe ne pouvant apparaître comme une entité que si elle parle d'une seule voix. Mais, ces mutations ne pouvaient se faire sans un renforcement au niveau étatique de l'idée de nécessité d'une coopération politique plus poussée en vue d'une éventuelle Union politique.

Nous essayerons donc de voir comment les Etats membres tentèrent d'approfondir ce qui existait et de mettre en forme de traité les règles coutumières sur lesquelles la coopération politique s'était développée. Feraient-ils de ce domaine non couvert par un acte juridique un complément logique et nécessaire, et non un concurrent de la structure centrale qu'était la Communauté ? Bref, quelles améliorations de la CPE, les Etats membres allaient-ils finalement proposer pour maintenir la cohésion de l'ensemble et approfondir leur unité face au reste du monde ?

Avant de répondre à ces questions, il semble nécessaire, pour mieux cerner les raisons qui poussèrent les Etats membres à progresser dans ce domaine, de dresser un panorama de l'état de la CPE à la fin de la décennie précédente.

A la fin des années 1970, le dispositif de la coopération politique européenne reposait sur trois organes principaux : le Conseil européen, les réunions des ministres des Affaires étrangères, la présidence en exercice. A côté de ces trois organes majeurs se trouvaient le comité politique et les groupes de travail, tandis que la Commission et le Parlement européen gardaient un rôle marginal. Dans la pratique, la CPE se traduisait par des déclarations dont le contenu était de deux natures : soit une condamnation de la situation conflictuelle affectant l'équilibre des relations internationales, soit des propositions visant à rétablir ou maintenir la paix. Elle intervenait donc sur des thèmes importants de la politique gouvernementale en adoptant de nombreuses déclarations diplomatiques dont certaines eurent un impact important.

Sa création, due pour beaucoup à l'évolution des relations internationales, avait ainsi permis l'émergence d'une nouvelle essence de la diplomatie commune sur la quasi-totalité des problèmes internationaux supplantant l'action purement nationale grâce à une meilleure compréhension des conceptions et des intentions de chacun débouchant sur des positions communes jusqu'alors impossible.

Mais, la CPE avait aussi des faiblesses que les années de pratique avaient finies par dévoiler au grand jour. Geoffrey Rippon, l'un des négociateurs de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté, estimait que si celle-ci avait des mérites, elle devait, à l'avenir, adopter de nouvelles procédures et structures afin de permettre à la Communauté non pas de réagir mais d'agir.¹ En fait, ce jugement sous forme de suggestion établissait succinctement le bilan des acquis de la coopération politique et posait le problème de son évolution.

Aux questions « Où en était la coopération politique après une décennie de pratique ? Et, quel avait été son impacte ? », on pouvait donc répondre que le système dans son ensemble, même en tenant compte des progrès effectués, ne contenait pas encore de substance et de dynamisme assez puissants pour provoquer les mises en commun souhaitées et donner à la Communauté la place, le rôle et les responsabilités qui lui revenaient en tant qu'entité politique à la hauteur de son poids économique.

Si les années 1970 avaient vu naître, à côté de la Communauté économique, un modèle de diplomatie commune dans le but de la doter d'une personnalité politique capable d'affirmer une identité européenne et de s'exprimer d'une seule voix dans ses relations vis-à-vis de l'extérieur et que, dans une certaine mesure, ce modèle y était parvenu en la faisant intervenir sur un grand nombre de dossiers internationaux et se positionner face aux deux grands comme sorte de troisième voix, il semblait à présent avoir atteint ses limites. Il était d'ailleurs possible de les relever : pas d'engagement concret pour parvenir à une véritable position commune ; caractère non contraignant des discussions devant conduire si possible à des actions communes ; consultations facultatives et limitées aux questions de politique étrangère dans un sens étroit (défense et sécurité exclues du champ des consultations) ; exigence d'un consensus ; diplomatie déclaratoire et non actes concrets (prises de positions à l'égard des grands problèmes internationaux dont l'efficacité dépendait de la cohésion des pays membres) ; manque de coordination et d'association avec les institutions communautaires affaiblissant la structure communautaire dans le domaine de la politique internationale relevant des institutions et introduisant dans la construction européenne une

¹ *30 jours d'Europe*, n°238, mai 1978, p.28.

forte dose intergouvernementale ; pas d'autorité politique commune capable d'imposer sa prééminence, etc.

C'était donc un instrument certes utile, souple et adaptable, mais encore de faible portée et au fonctionnement imparfait. Ainsi, en dépit des bonnes volontés et d'une méthode assez flexible et pragmatique qui avait permis l'avènement d'un acteur européen sur la scène internationale capable de s'exprimer sur les sujets brûlants du moment, la CPE gardait un rôle restreint, sans emprise réelle sur les relations internationales. Son impact restait marginal. Il fallait donc réfléchir à une approche plus active pour dépasser le palier déjà atteint.

Au début des années 1980, le besoin d'intensification des consultations sur les problèmes de politique étrangère entre les Etats membres et l'insuffisance, voire même l'absence, de mécanismes institutionnels et décisionnels appropriés pour l'organisation interne de la CPE allaient alors pousser la Communauté européenne à rouvrir le débat sur ses perspectives d'évolution.

En effet, les Etats membres ne pouvaient se contenter d'élaborer des attitudes analogues sporadiques et des documents communs au coup par coup ou de simplement clamer haut et fort la nécessité d'une identité politique européenne dans le monde. Toute évolution qualitative supposait donc, au préalable, une transformation des mécanismes de son fonctionnement actuel.

Aussi, le président en exercice du Conseil des ministres des Affaires étrangères avait déclaré dès octobre 1979 en dressant un bilan positif de la coopération politique que les ministres des Neuf, qui avaient la conviction que les procédures et dispositifs existants pouvaient être adaptés, demeuraient « *prêts à examiner régulièrement, de façon pragmatique, dans quelle mesure ces développements futurs ou d'autres perspectives pourraient nécessiter des perfectionnements ou des modifications des procédures existantes* » et, au cas où cela s'avérerait, nécessaire « *à adapter les mécanismes existants* ». ²

Au cours de la période une multitude d'initiatives allaient ainsi être entreprises afin de fortifier la coopération en politique étrangère et de tenter de faire de la Communauté une véritable entité et un acteur politique à part entière sur la scène internationale. Il s'agissait de remettre en marche le processus d'unification politique dans ce domaine avec, au centre, le concept flou d'Union européenne.

² Bilan de la coopération politique, Communication annuelle au Parlement européen sur la coopération politique, du 24 octobre 1979 par M.O'Kennedy, président en exercice du Conseil des ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté, dans *Bull.CE*, n°10-1979, point 3.4.1 pp.39-149, cf. : pp.141-142.

Face aux « *carences* » de cette coopération politique européenne, Lord Carrington, secrétaire général au Foreign Office, tira la sonnette d'alarme dans un discours prononcé à Hambourg. Dénonçant la faiblesse de la coopération politique face aux crises internationales, il invitait les Etats membres à mieux s'organiser pour y répondre. Si l'Europe avait jusqu'à présent pu jouer un rôle dans la vie internationale et souhaitait continuer à exercer ce rôle et à être considérée comme un interlocuteur valable, elle devait encore perfectionner ses mécanismes de coopération, intensifier le travail en commun et ainsi, mieux faire entendre sa voix. En effet, « *serait-elle, en l'état actuel de son organisation, capable de tenir ce rôle ? Les mécanismes actuels de la coopération pourraient-ils donner à la prise de décision la rapidité et la souplesse voulues ?* ».³ Non. Malgré les progrès réalisés dans ce domaine, les résultats restaient très largement insuffisants : « *nous ne pouvons pas encore nous estimer satisfaits des résultats. Il nous faut aller plus loin si nous voulons, un jour, avoir une politique étrangère européenne* ».

Il proposait alors une série de mesures sur les principaux éléments à améliorer. En premier lieu, il recommandait d'examiner à nouveau les engagements politiques, de définir les modalités d'une coopération plus étroite et de mettre en œuvre des objectifs communs. En second lieu, aux méthodes forgées au coup par coup et à l'organisation improvisée devait succéder une meilleure structure et . A cette fin, il suggérait de faire appuyer la coopération sur « *une équipe expérimentée de spécialistes de politique étrangère* ». Ce comité garantirait une meilleure expertise des enjeux. Enfin, pour optimiser le temps de réaction de l'Europe, encore trop lent et au rythme anachronique, il fallait mettre en place des procédures permettant la convocation automatique de réunions dans un délai de quarante-huit heures, et ce chaque fois qu'au moins trois ministres des Affaires étrangères jugeaient que la situation internationale imposait une consultation rapide. La CPE devait donc avoir une organisation plus « *solide et adaptable* » ainsi qu'une meilleure capacité de réaction et d'action commune : « *le plus important c'est de s'engager politiquement à débattre ensemble, à coopérer et à agir de concert* ». Cette approche encore éloignée d'une vraie transformation sonnait cependant le glas d'un nouvel élan.

Les ministres des Affaires étrangères des Dix décidèrent en effet de réexaminer les mécanismes de la coopération pour doter l'Europe de l'organisation et des moyens nécessaires au rôle qu'elle souhaitait jouer dans le monde. Le 13 octobre 1981, réunis à

³ Discours prononcé par Lord Carrington, Hambourg, le 17 novembre 1980, service de presse de l'ambassade de Grande-Bretagne à Paris, cité dans *L'Union politique de l'Europe, Jalons et texte*, la Documentation française, 1998, B-Documents, texte 1.

Londres dans le cadre de la CPE, ils adoptèrent ainsi un nouveau rapport qui constituait, après celui de Davignon (27 octobre 1970) et de Copenhague (23 juillet 1973), le troisième document clef de la coopération politique.⁴ Ce rapport contenait d'une part, une première partie dans laquelle les Dix soulignaient notamment leur engagement à ne pas prendre de positions nationales sur des questions de politique étrangère les touchant dans leur ensemble sans avoir, au préalable, consulté leurs partenaires et, d'autre part, une deuxième partie dans laquelle figurait des dispositions pour améliorer les pratiques actuelles de coopération politique.

Dans la première partie, les Dix rappelaient tout d'abord l'objectif du rapport qui était d'« améliorer » la coopération, élément central de la politique étrangère et, à cette fin, ils s'étaient penchés « sur les moyens de la renforcer davantage ».

Dans cette optique, la CPE acquérait une nouvelle dimension. Sa valeur dans le processus en cours était reconnue : « Ce développement a contribué à l'objectif final qu'est l'Union européenne ». La concertation des diplomaties cessait aussi d'être considérée comme une phase transitoire : « La coopération politique, qui a comme fondement l'appartenance de la Communauté européenne, s'est développée au point d'être un élément central de la politique étrangère de tous les Etats-membres ». Une nouvelle démarche de la coopération politique émergeait : l'identité européenne se développerait à partir et autour de trois pôles : la Communauté, la coopération et les Etats.

Le but était donc ambitieux mais la démarche restait d'une très grande prudence puisque toute mutation profonde était écartée : les deux domaines — affaires communautaires et affaires de la coopération politique — demeuraient séparés, conservant leur spécificité propre. La coopération restait exclusivement une structure intergouvernementale parallèle à la Communauté tout en lui étant liée à partir de l'appartenance au socle communautaire.

Les Dix confirmaient, d'autre part, le champ d'application de la coopération politique, à savoir « l'approche souple et pragmatique » des questions internationales qui avait permis un élargissement des débats, notamment au domaine de la sécurité. Si jusqu'à présent la coopération politique laissait entière la question de la sécurité, traitée dans d'autres enceintes (Alliance atlantique, Union de l'Europe occidentale, contacts bilatéraux (franco-allemand), elle serait, désormais et mise à part les questions de défense, autorisée à évoquer « certains problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité ». En mentionnant « les aspects politiques de la sécurité », le rapport

⁴ Rapport de Londres, le 13 octobre 1981, dans *Europe documents*, n°1174 du 22 octobre 1981.

de Londres levait la mise en parenthèse de la sécurité : il fallait élargir les domaines de l'unification européenne en y incluant une des facettes de la sécurité.

Les Dix renouvelaient enfin leur détermination à mettre pleinement en œuvre les engagements contenus dans les rapports précédents qui en constituaient la base et dont le développement rentrait dans la perspective de l'Union européenne :

- consultation entre partenaires sur toutes les questions importantes de politique étrangère présentant un intérêt pour les Dix avant la fixation d'une position définitive ou de lancer des initiatives nationales ;
- prise en compte des positions de chacun et établissement d'une position commune européenne à laquelle ils devaient s'engager à lui accorder de l'importance en s'y référant de façon appropriée dans leurs déclarations nationales sur la politique étrangère ;
- enfin, nécessité « *d'aller au-delà de la concertation des attitudes et de parvenir à des actions communes* » : il fallait voir plus loin que les simples déclarations communes, c'est-à-dire non plus réagir mais « *façonner l'événement* », agir conjointement sur la scène internationale.

Après ces rappels, le rapport définissait ensuite, dans la seconde partie, en treize points, les « *améliorations d'ordre pratique* » des mécanismes et des procédures de coopération.

La première disposition traitait des réunions ministérielles formelles et informelles. Pour les réunions formelles, l'ordre du jour devait être limité aux « *questions revêtant une importance majeure* », c'est-à-dire nécessitant une décision.⁵ Les recommandations contenues dans les analyses ou les projets de déclaration soumis aux ministres devaient donc être « *précises* » et les « *options clairement définies* » afin de leurs permettre de prendre des « *décisions opérationnelles* ».

Quant aux réunions de type Gymnich – ayant pour but de permettre aux ministres des Affaires étrangères de discuter et d'échanger en toute liberté des idées sur des questions d'actualité importantes pour définir les grandes lignes de la politique étrangère sans qu'aucun accord contraignant ou qu'aucune conclusion formelle ne soit conclu(e) – elles devaient, pour préserver leur caractère informel, respecter un certain nombre de directives : consultations confidentielles, pas d'ordre du jour, limitation des informations transmises à la presse, conclusions claires de la Présidence.⁶

⁵ *Ibidem*, point 1-A.

⁶ *Ibidem*, point 1-B.

La responsabilité du comité politique dans la préparation des discussions ministérielles et dans l'orientation des travaux des groupes d'experts était confirmée. Il continuerait notamment d'assurer le fonctionnement des groupes d'experts en leur confiant « *le mandat de rédiger des rapports sur les sujets d'actualité* » voire, aussi, des « *études* » censées faciliter une approche à plus long terme de certains problèmes internationaux.⁷ Leurs rapports devaient inclure des « *conclusions* » exigeant « *une décision d'action future* » ou sur lesquelles le Comité devait se « *concentrer* ». Ces groupes ne constitueraient cependant pas des organes de décision puisqu'ils ne feraient que préparer les travaux et ils devaient cesser de se réunir une fois réalisation du mandat assigné. Pour aider le comité politique dans sa tâche, le groupe des correspondants européen (Coreu) jouerait un rôle de filtre en signalant les rapports des groupes d'experts qui ne nécessiteraient pas de discussions sur le fond. Cette mesure devait faciliter son travail en lui permettant « *de se concentrer sur les problèmes les plus importants* ». ⁸ La Présidence pourrait aussi demander à un partenaire « *qualifié à propos d'une question à l'ordre du jour d'une réunion du groupe d'experts* » d'amorcer un débat sur ce sujet.⁹ Tout partenaire pourrait, en outre, leurs présenter des propositions et des suggestions afin d'alimenter leur réflexion.¹⁰

Le caractère confidentiel des travaux, qui était un trait essentiel au succès de la CPE, devait sur certains sujets délicats être maintenu par une organisation précise : « *Dans ces cas, les documents seront transmis aux ministères des Affaires étrangères par le biais des ambassades et distribués ... par le correspondant européen* ». ¹¹

En ce qui concernait la représentation diplomatique des Dix à l'extérieur, qui était d'une importance capitale pour leur permettre de parler d'une seule voix dans les affaires mondiale et donc d'avoir une véritable personnalité politique autonome, elle serait assurée principalement par la Présidence. Celle-ci pourrait en tant que porte-parole de la Communauté dans le domaine de la coopération politique : d'une part, rencontrer des représentants individuels d'Etats tiers et, le cas échéant et après accord des Dix, être accompagnée de représentants de la Présidence précédente et suivante (troïka) et, d'autre part, répondre à une requête de contacts émanant d'un groupe d'ambassadeurs de pays membres d'organisations avec lesquelles les Dix entretiendraient des liens particuliers.

⁷ *Ibidem*, point 2 et point 5. Ces études avaient déjà été mentionnées par le rapport de Copenhague, IIème partie, paragraphe 15.

⁸ *Ibidem*, point 3.

⁹ *Ibidem*, point 4.

¹⁰ *Ibidem*, point 5.

¹¹ *Ibidem*, point 6.

Les chefs de mission des Dix, autres représentants à l'extérieur, pourraient eux aussi rencontrer des représentants du pays hôte afin d'échanger des vues et d'expliquer la position des Dix. Ces derniers devaient, en outre, garder l'habitude de se rencontrer à intervalles réguliers pour échanger les renseignements et coordonner leurs points de vue, participer aux réunions de coopération politique, rédiger des rapports pour le comité politique, etc. Le rapport encourageait également la « *coutume... utile* » d'organiser dans les capitales des Dix des rencontres régulières entre ceux-ci et le directeur politique du gouvernement auquel ils étaient accrédités.¹²

D'autre part, dans l'optique de renforcer l'organisation de la coopération et la continuité des positions, la présidence, assumée à tour de rôle pendant six mois par chacun des Etats membres, serait à l'avenir assistée d'une équipe restreinte de fonctionnaires des présidences précédente et suivante. Cette équipe de soutien mise à la disposition de la présidence et travaillant sous sa direction jouerait en quelque sorte le rôle de secrétariat, d'assistance technique de l'administration ayant la charge de la présidence. La présidence pourrait aussi déléguer certaines tâches à son successeur et prier son prédécesseur de mener à bien celles qui, au moment du transfert de la présidence, se trouveraient en cours d'achèvement. C'est ce que l'on prit l'habitude d'appeler la formule de la *troïka*. Ce système de présidence tournante assurait un minimum de continuité et de cohérence d'une présidence à l'autre. Enfin, il présentait un net avantage pour les petits Etats qui, pendant leur semestre de présidence, bénéficiaient du concours de deux diplomates venant renforcer des effectifs peu nombreux et apportant une expérience utile. La Présidence serait ainsi pourvue d'un « *soutien opérationnel* ».¹³

Quant aux relations avec les institutions communautaires, le rapport soulignait simplement l'importance de maintenir une liaison étroite par « *des contacts fréquents* » entre la Présidence et le Parlement. Les dispositions déjà établies étaient confirmées (colloques annuels, communications, discours). A cela s'ajoutait les rencontres informelles entre les ministres et les dirigeants des différents groupes parlementaires pour des échanges de vues, et la prise de parole devant le Parlement du président du Conseil européen après chacune de ses sessions. Par ailleurs, pour renforcer les liens existants, le rapport envisageait la possibilité de faire plus souvent référence à ses résolutions.¹⁴ En ce qui concernait la Commission, il

¹² *Ibidem*, point 7, 8 et 9.

¹³ *Ibidem*, point 10.

¹⁴ *Ibidem*, point 11.

confirmait ce qui était déjà devenu une règle coutumière : son association aux travaux « à tous les niveaux ». ¹⁵

Enfin, le rapport s'achevait par l'instauration d'une procédure de crise pour réagir le plus rapidement possible. Le mécanisme était le suivant : le comité politique ou, le cas échéant, une réunion des ministres, ainsi que les chefs de mission dans les pays tiers devaient se réunir sous quarante-huit heures à la demande de trois Etats membres. Dans ce contexte, les groupes d'experts avaient une responsabilité importante puisqu'ils étaient chargés d'analyser les zones de crise possibles et de préparer un éventail de réactions réalisables des Dix. ¹⁶

Dans l'ensemble, le rapport précisait et organisait les différents niveaux de la coopération (ministres, comité politique, groupes de travail) tels qu'ils s'étaient développés, définissait les procédures à suivre dans les capitales nationales et dans les pays tiers, et approfondissait dans une moindre mesure les relations avec les institutions. Il contenait aussi quelques innovations comme l'extension de la CPE aux problèmes politiques de la sécurité, la formule de la troïka, la consécration de la présence de la Commission à tous les niveaux et l'établissement d'une procédure de crise.

Cependant, des limites étaient visibles sur le plan pratique puisqu'il se contentait de tirer les conclusions de développements de l'activité de la coopération politique en renforçant les moyens d'action et les procédures pragmatiques existantes. Plusieurs interrogations subsistaient, dont la plus importante était celle de l'articulation avec le système communautaire. Depuis la création du Conseil européen, la séparation entre les deux domaines devenait de plus en plus difficile à préserver et à justifier, comme l'illustrait les cas de mesures ou sanctions économiques prises pour des motifs politiques mais exigeant pour leur mise en œuvre le déclenchement de mécanismes communautaires.

De même, il ne demeurait qu'un simple *gentleman agreement*, soit un accord informel relatif au comportement à suivre pour les gouvernements et les administrations nationales dans la coordination en politique étrangère. Cette coordination volontaire gardait ainsi sa forme intergouvernementale : elle restait extérieure au domaine communautaire et relevait toujours du cadre de la coopération politique. Les Etats n'étaient pas encore prêts à instaurer un embryon d'institutionnalisation dans ce domaine. Ils n'avaient donc pas souhaité arriver à un accord plus contraignant, un texte juridique, mais n'étaient pas non plus parvenus à apporter un peu plus de clarté au caractère hybride de la CPE. Malgré cela, par ce rapport, la structure de la coopération politique prenait les formes et les procédures définitives qui allaient être par

¹⁵ *Ibidem*, point 12.

¹⁶ *Ibidem*, point 13.

la suite formalisées dans l'Acte unique. Cette première impulsion fut, qui plus est, très vite suivie d'une autre.

En effet, quelques semaines après l'adoption du rapport de Londres, une autre initiative faisant le point au niveau des Dix et situant son développement dans la perspective de l'Union européenne allait marquer la coopération politique. Le 6 janvier 1981, Hans-Dietrich Genscher prononça à Stuttgart un discours dans lequel il proposait une relance de la dynamique communautaire par un renforcement de la coordination de la politique étrangère commune européenne et son extension au domaine de la sécurité en vue d'une progression vers l'Union européenne :

*« Um die Grundlagen für gemeinsames außenpolitisches Handeln zu festigen und damit das Gewicht der Gemeinschaft als Partner der USA und mit den USA zusammen in der internationalen Politik zu verstärken. Ziele einer Europäischen müssen sein : die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik...die Abstimmung im Bereich der Sicherheitspolitik ».*¹⁷

Emilio Colombo s'était aussi déclaré en faveur de la poursuite du développement de la coopération politique encouragé par le fait que, malgré leurs difficultés, les Européens avaient manifesté leur volonté de s'affirmer sur la scène internationale. Il proposa ainsi à son tour le 28 janvier d'« étendre la zone de coopération et de solidarité... à des secteurs jusqu'ici non couverts par l'activité communautaire ».¹⁸

Les deux hommes, suite à leurs propositions, furent à l'origine d'un texte qui relançait l'Europe par une codification des accords sur lesquels la coopération politique était fondée et le regroupement, dans le cadre de l'Union européenne, de sa structure avec les Communautés. Un de leurs objectifs principaux était donc, à côté du renforcement et du développement des Communautés qui restaient la base de la construction européenne, d'« officialiser et [de]consolider des pratiques non écrites de la coopération, donner des impulsions » et « de promouvoir et développer largement le processus pragmatique de coopération politique ».¹⁹

Leur projet d'Acte européen devait symboliser, si les Etats membres l'adoptaient, leur détermination « à créer une Europe unie capable d'assumer sa responsabilité » mondiale ainsi que leur conviction que la sécurité de l'Europe devait « être garantie par une action

¹⁷ « Rede von Hans-Dietrich Genscher », Stuttgart, 6. Januar 1981, dans *FDK: Freie Demokratische Korrespondenz*, 06.01.1981, n°2.

¹⁸ «Relancer les motivations idéales qui sont à la base de la construction européenne», dans *Europe- Documents*, le 03.03.1981, n°1136, pp.1-4.

¹⁹ Projet d'Acte européen présenté devant le Parlement européen, le 19 Novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, p.11, point 1.2.2.

commune dans le domaine de la politique de sécurité » servant à la sauvegarde de la sécurité commune des partenaires de l'Alliance atlantique.²⁰

Dans la première partie relative aux principes de base guidant la réflexion, les moyens pour réaliser ces objectifs étaient précisés :

- développer « *une politique étrangère commune* » pour permettre aux Etats membres de se présenter unis et d'agir dans le monde en commun, et donc à l'Europe d'assumer de mieux en mieux son rôle en politique mondiale.²¹ Le terme marquait la claire volonté d'atteindre un des buts recherchés de leur coopération.

- établir « *une concertation pour les questions relevant de la politique de sécurité et la fixation de position européennes communes* » nécessaire à la préservation de l'indépendance de l'Europe, à la protection ses intérêts vitaux et au renforcement de sa sécurité.²² Leur projet proposait donc une analyse commune des menaces pesant sur la sécurité de la Communauté européenne et une concertation sur les questions relevant de la sécurité et de l'indépendance de l'Europe. Le préambule complétait cette approche sécuritaire quant au but de cette concertation et son cadre :

« Convaincus que la sécurité de l'Europe doit également être garantie par une action commune dans le domaine de la politique de sécurité, ce qui servirait en même temps à sauvegarder la sécurité commune des partenaires de l'Alliance atlantique ».

L'extension de la politique extérieure à la sécurité européenne (notamment ses dimensions politique et économique) avait en outre été présentée par Emilio Colombo comme un élément clé :

*« Les problèmes de sécurité devront être notamment intégrés à la coopération dans le domaine de la politique extérieure (...) nous estimons néanmoins indispensable d'inclure la dimension politique et économique de la sécurité européenne dans la politique extérieure commune ».*²³

Il s'agissait de donner un contenu nouveau à l'idée d'une Union européenne à vocation politique où les problèmes politiques de sécurité seraient débattus en même temps que les questions économiques qui avaient dominées les activités communautaires au cours des dernières années. La perte d'influence de la Communauté était effectivement le résultat de leurs actions isolées et souvent dispersées en matière de politique et de sécurité extérieures.

- garantir le développement de la coopération par une série de mesures : intensification des consultations ; consultation préalable avant fixation des positions définitives ;

²⁰ Projet d'Acte européen, le 6 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 3.4.1, pp.95-96 préambule.

²¹ *Ibidem*, première partie : Principes, paragraphe 2.

²² *Ibidem*.

²³ « Discours de Emilio Colombo » dans *JOCE* du 16.11.1981, n°11-277 ; session 1981-1982, pp.232-235.

renforcement des contacts à l'échelon mondial ; prise en compte accrue des résolutions du Parlement européen dans l'élaboration des décisions.²⁴

L'Acte visait d'autre part à rassembler les structures existantes, cadre communautaire et de la coopération politique, sans pour autant remettre directement en cause la distinction des deux types d'activités. Outre l'unicité de l'Acte, cela se traduisait par un certain nombre de changements sur le plan institutionnel.

La meilleure coordination entre les activités communautaires et celles de la coopération politique européenne devait tout d'abord passer par le regroupement des structures décisionnelles de la Communauté et de la coopération politique sous la responsabilité du Conseil européen. En le transformant en « *organe de direction politique* », on ferait de lui l'institution principale. En outre, il pourrait au titre de la CPE décider de créer d'autres Conseils des ministres pour harmoniser la politique des Etats membres (sous-entendu de défense).²⁵

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères serait « *compétent pour la CPE* ». Le document tentait de mettre fin au cloisonnement dans le traitement des affaires communautaires et celle de la coopération en opérant un vrai rapprochement des réunions du Conseil et des réunions au niveau ministériel en matière de coopération politique. Il pourrait aussi se réunir dans une composition différente pour traiter de façon détaillée des discussions sur la sécurité (par exemple entre ministres de la défense), créer des comités chargés de questions spécifiques et de lui faire rapport. Ceux-ci et le Conseil auraient aussi la possibilité de se faire assister par des experts. Le Conseil verrait donc son rôle dans la responsabilité de la CPE consacré, mais cela n'affecterait pas ses compétences en tant que Conseil des Communautés.

Enfin la responsabilité de la présidence en exercice serait renforcée par un élargissement de ses pouvoirs en matière d'initiatives, de coordination et de capacité d'action.²⁶

Un secrétariat de la coopération politique susceptible d'évolution devait, d'autre part, appuyer le Conseil européen et des ministres dans le domaine de la politique étrangère. Cette suggestion était ambitieuse quant on sait qu'elle avait été sujette à polémique depuis Charles de Gaulle.²⁷ Il permettrait de résoudre le manque de continuité des travaux des présidences

²⁴ Projet d'Acte européen, *opus cit.*, Première partie: Principe, paragraphe 3.

²⁵ *Ibidem*, Deuxième partie : institutions, paragraphes 1 et 4.3.

²⁶ *Ibidem*, Deuxième partie : institutions, paragraphes 4.1, 4.4 et 4.5.

²⁷ *Ibidem*, Deuxième partie : Institutions, paragraphe 4.7. L'idée d'un secrétariat fut envisagée à trois reprises : sous M. de Gaulle avec plan Fouchet ; en 1972 à la demande de M.Pompidou (entretiens bilatéraux avec M.Brandt) ; en 1974 à la demande de M. Giscard d'Estaing mais il se heurta à la question du siège.

semestrielles et de donner un support administratif à une coopération politique en manque de moyens.

Le Parlement européen verrait ses prérogatives augmenter en ayant la possibilité de délibérer sur toutes les questions relevant de la coopération politique. Il continuerait par l'intermédiaire de sa commission politique d'être régulièrement informé par le président du Conseil sur des thèmes de politique internationale.²⁸ Il aurait donc rôle étendu en matière de coopération, mais toujours fortement limité puisque sans réel impacte ni une véritable participation ayant des incidences.

En ce qui concernait les dispositions relatives à la Commission, le projet se contentait de reprendre la disposition du rapport de Londres selon laquelle elle devait « *être associée étroitement aux travaux de la coopération politique européenne* ». ²⁹ On supposait donc sa participation ou présence intégrale, mais pas de pouvoir d'initiative.

Dans l'ensemble, le projet contenait une série de propositions visant la promotion et le développement du processus de coopération politique, ce qui n'était pas pour plaire aux partisans du fédéralisme. L'efficacité de la CPE reposait effectivement sur « *une multiplication de conseils, de comités, de sous-comités, dans un secrétariat saugrenu à structures et sièges variables, c'est-à-dire dans une multiplication de corps et corpuscules, tous de la même qualité intergouvernementale* ». ³⁰

Il présentait néanmoins plusieurs intérêts majeurs. Le premier résidait dans l'intensification des consultations dans le domaine de la politique étrangère, y compris la coordination des positions des Etats membres sur les aspects de la sécurité. Ainsi, bien que le problème de la défense européenne ne fût pas directement abordé, le champ d'application était vaste et pouvait très bien inclure l'aspect militaire de la sécurité. L'Acte européen ouvrait d'ailleurs, sans le mentionner explicitement, la possibilité de réunions des ministres de la défense dans le cadre des Dix.

Ensuite, il restaurait une unité en rassemblant les activités communautaires et celles de la coopération dans un même cadre institutionnel (reconnaissance du Conseil des ministres) et surtout dans un même cadre juridique.

En effet, le trait le plus essentiel de ce document était son aspect conventionnel qui levait un tabou gouvernemental. La coopération serait intégrée dans un Acte, c'est-à-dire dans un document formel mais aux dispositions de valeur juridique floue. Il constituerait donc un

²⁸ *Ibidem*, Deuxième partie : institutions, paragraphes 3.1, 3.3 et 3.6.

²⁹ Deuxième partie : institutions, paragraphe 9.

³⁰ Discours Altiero Spinelli, dans *JOCE* du 19.11.1981, n°1-127, pp.240-241.

premier encadrement de la CPE avec pour objectif la conclusion, à terme, d'un traité englobant tout l'acquis en matière d'Union européenne.

Il reçut un assez bon accueil de la Commission qui, estimant que la base de la coopération politique devait être élargie et approfondie, félicita les deux ministres pour leur initiative et se montra favorable à l'adoption d'un Acte européen qui couvrirait à la fois la Communauté européenne, la coopération politique et le Conseil européen :

*« La Commission estime que cette idée mérite d'être retenue et que le moment est venu de la concrétiser, maintenant que la coopération politique est devenue de plus en plus indissociable de la construction communautaire ».*³¹

Le renforcement de la CPE permettrait non seulement plus d'unité dans la conception politique, mais aussi à l'Europe d'être en mesure de mieux assumer sa responsabilité à l'extérieur.³²

Le Parlement européen adopta pour sa part, le 19 novembre, quatre résolutions sur la CPE et ses structures. Il y souhaitait son renforcement, exprimait sa volonté de participer à la formulation et au contrôle d'une politique extérieure coordonnée, y compris des aspects de sécurité, et encourageait l'interdépendance des activités de la Communauté et de la CPE.³³ Derrière ces communications, on pouvait déceler une attitude critique face à des propositions timides. La coopération restait dénuée de réelle légitimation démocratique, ce qui n'était pas près de changer.

Quant aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis au Conseil européen de Londres, les 26-27 novembre 1981, ils prirent « *note de leurs propositions* » et invitaient les ministres des Affaires étrangères, avec la Commission, à les examiner et à les clarifier pour lui soumettre un rapport ultérieurement.³⁴

Les négociations sur l'Acte européen débouchèrent, ainsi que nous l'avons vu, sur un accord de principe au Conseil européen de Stuttgart avec l'adoption d'une « *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* », baptisée ainsi sur l'insistance des Britanniques pas prêts à de nouveaux engagements juridiques.

Le préambule du projet germano-italien était pour l'essentiel repris. Les Dix rappelaient leur volonté de créer un Europe unie, capable d'assumer son rôle politique et de s'exprimer d'une

³¹ Commission des Communautés européennes, *Les relations entre les institutions de la Communauté* COM (81) 581 final. Bruxelles, le 07.10.1981.

³² Déclaration M.Andriessen, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 1.2.4, p.12.

³³ Coopération politique, session du Parlement européen à Strasbourg du 16 au 20 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 2.3.7, p.70. Et *JOCE*, n°C327, du 14.12.1981.

³⁴ Conseil européen de Londres, les 26 et 27 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, p.8, point 1.1.6.

seule voix en politique étrangère comme sur les aspects politiques de la sécurité. Dans cette optique, les Dix s'engageaient à renforcer la CPE et à la développer :

*« par l'élaboration et l'adoption de positions communes et d'une action commune sur la base d'une intensification des consultations, dans le domaine de la politique étrangère, y compris la coordination des positions des Etats membres sur les aspects politiques et économiques de la sécurité, afin de promouvoir et de faciliter le développement progressif de telles positions et d'une telle action dans un nombre croissant de domaines de politique étrangère ».*³⁵

Le contenu de la déclaration en politique étrangère était important par le peu d'importance relative accordée à la sécurité. Le projet germano-italien en faisait pourtant un élément essentiel de l'Union politique, tout comme il faisait référence à l'Alliance atlantique. Ces deux données absentes du texte final marquaient bien les divergences des Etats dans ce domaine.

Sur le plan structurel, la déclaration admettait l'approche globale de l'intégration soulevée par le plan Genscher-Colombo mais suivant une conception qui visait à rapprocher, et non rassembler, les activités communautaires et les activités des Etats membres dans le domaine de la coopération politique. Le texte poussait en effet à une coordination organique plus poussée sans porter atteinte à leur caractère propre,⁽³⁶⁾ la partie « Institutions » stipulant :

« l'importance d'une plus grande cohérence et d'une étroite coordination à tous les niveaux des structures des Communautés européennes et de la coopération politique européenne afin de permettre une action globale et cohérente en vue de la réalisation de l'Union européenne ».

La déclaration, sans aller aussi loin que le plan Genscher-Colombo, reconstituait donc une certaine unité tout en respectant la dualité juridique entre le système communautaire et de la coopération politique puisque la distinction entre les deux était maintenue, chacun restant régi par ses propres dispositions.

Le Conseil européen, institution principale de l'Union européenne, devait donner les directives d'ordre politique général tant pour la coopération politique que les questions communautaires et exprimer « de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures ». La déclaration confirmait donc le rôle central de cet organe.³⁷ Le système institutionnel semblait s'acheminer vers sa consécration officielle en tant qu'organe suprême à la fois Conseil communautaire et de la CPE. D'ailleurs, les ministres siégeant au titre de la coopération politique, étaient réduits, tout comme le Conseil, à un rôle de secrétariat

³⁵ Déclaration solennelle sur l'Union européenne, Stuttgart, le 19 juin 1983, dans *Bull.CE*, n°6-1983, pp.26-31, première partie : les objectifs, point 1.4.2.

³⁶ Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe, opus cit.*, p.254.

³⁷ *Ibidem*, deuxième partie : Institutions, point 2.1.1.

politique du Conseil européen en étant chargés « *de la préparation des réunions du Conseil européen* ».

La cohérence passerait ensuite par « *le Conseil et ses membres* ». La déclaration tentait par cette formule d'établir un lien entre appareil communautaire et de la coopération politique, de formuler l'unicité de l'enceinte où les ministres agissaient en tant que Conseil et traitaient de la coopération politique.³⁸ Ceux-ci occuperaient désormais, dans le cadre de la coopération politique, une position semblable à celle du Conseil dans le système des traités. Mais, on était encore loin d'une vraie unicité de l'enceinte.

D'autre part, au moyen d'une formule peu contraignante et prudente, les Etats membres s'engageaient à chercher à accroître l'efficacité de la coopération politique en facilitant le processus de décision pour parvenir plus rapidement à des positions communes, et ainsi permettre à l'Europe de s'exprimer d'une seule voix et d'agir en commun dans le domaine de la politique étrangère. Enfin, ils s'engageaient de manière vague à compléter les dispositions adoptées à Londres : renforcement des fonctions de la Présidence en matière d'initiative, de coordination et de représentation vis-à-vis des pays tiers, et soutien opérationnel accordé aux présidences successives.³⁹

En ce qui concernait le Parlement européen, son rôle était mis en valeur en multipliant les procédures organisant son information et le dialogue :

- droit de renseignement : information régulière par la Présidence, par l'intermédiaire de sa commission politique, sur les thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre de la CPE et sur les progrès réalisés par une communication annuelle ;
- droit d'interpellation : il pourrait poser des questions orales et écrites aux ministres des Affaires étrangères qui devaient lui répondre ;
- droit d'expression sur la CPE, puisqu'il devait débattre de toutes les questions de coopération politique.

Quant à la Commission, la déclaration entérinait sa pleine et entière participation aux travaux de la coopération politique en conformité avec le rapport de Londres.⁴⁰

D'autre part, la déclaration contenait aussi dans sa partie intitulée « *Politique étrangère* », une série de dispositions relatives au renforcement de la CPE dans l'optique de « *faire face aux problèmes grandissant de la politique internationale* ». Elle tentait de lier

³⁸ *Ibidem*, deuxième partie : Institutions, point 2.1.2 et 2.2.1.

³⁹ *Ibidem*, deuxième partie : Institutions, point 2.2.3.

⁴⁰ *Ibidem*, deuxième partie : Institutions, point 2.3 pour le Parlement et 2.4 pour la Commission.

plus étroitement les politiques étrangères des pays membres par l'intensification de leur coopération :

- « *approfondissement des consultations* » afin de rendre possible les actions communes dans toutes les questions de politique étrangère d'importance européenne ;
- nécessité de consultations préventives avant la fixation de positions définitives ;
- approfondissement et extension des positions communes ;
- développement progressif et définition de principes et d'objectifs communs, et identification d'intérêts communs pour augmenter les possibilités d'action conjointe dans le domaine de la politique étrangère ;
- renforcement du poids des Dix comme interlocuteur en accroissant les « *contacts avec les pays tiers* » ;
- meilleure coopération de l'action diplomatique et administrative de leurs ambassades dans les pays tiers ;
- position commune dans les conférences et organisations internationales ;
- « *prise en considération accrue de la contribution* » parlementaire dans l'élaboration de la politique étrangère commune ;
- extension du domaine de la coordination des positions aux « *aspects politiques et économiques de la sécurité* », ce qui excluait de facto les aspects militaires. Le texte restait prudent, sachant combien les Etats membres étaient soucieux dans ce domaine de garder les mains libres. De même, l'introduction des problèmes de sécurité dans la politique extérieure ne devait pas se faire au détriment de l'Alliance atlantique, aussi toute idée de défense avait été expurgée.

Enfin, un des aspects particulièrement intéressant était contenu dans les dispositions finales, puisque les Dix s'engageaient à la lumière des résultats d'incorporer, s'il y avait lieu, les progrès réalisés dans un traité sur l'Union européenne. Peut-être alors s'acheminerait-on vers une reconnaissance officielle de la CPE ?

La déclaration de Stuttgart avait le mérite de définir de manière globale le champ d'action de la coopération politique — y compris les aspects politique et économique de la sécurité — et d'établir de manière explicite, bien que prudente, des ponts avec les institutions communautaires. Elle consacrait effectivement l'association des organes législatifs et exécutifs communautaires (Commission, Parlement et, dans une moindre mesure, Conseil) aux travaux de la coopération politique et donnait par la même à la CPE une dimension plus communautaire et européenne. Elle ne résultait plus, en apparence, de la somme d'intérêts nationaux, et ne refléterait plus le cadre national traditionnel. Si le Conseil européen

demeurait le lieu privilégié de la coopération politique, la mise en place de positions et d'actions communes dans ce cadre était quelque peu modifiée.

Cette déclaration était même significative d'une tendance essentielle pour la suite : elle marquait la volonté de renforcer l'Union européenne, outre en exploitant au maximum les possibilités du traité, en institutionnalisant progressivement la coopération politique.

L'écart était cependant grand entre le projet initial et la déclaration finale. Celle-ci ne reprenait guère d'éléments novateurs suite aux divergences de vues entre une majorité d'Etats membres prêts à étendre ses engagements et à institutionnaliser les procédures et une minorité hostile à toute transformation qualitative. D'ailleurs, le texte n'avait pas fait l'unanimité, certains gouvernements ne l'ayant pas approuvé : la Grèce et le Danemark, par exemple, avaient exprimés des réserves là où, abstraction faite de l'absence d'obligation juridique, l'engagement politique envers une conformité de comportement était clairement exprimé. Pour la Grèce, rien ne pouvait restreindre son droit de déterminer sa politique étrangère conformément à ses intérêts nationaux.⁴¹

La Grande-Bretagne, favorable à une meilleure formulation des engagements à prendre dans le cadre de la coopération politique, semblait en regretter les limites : « *Est-ce que la déclaration institue une coopération des Dix en matière de défense ? Pas du tout...* ». ⁴² Tout débat sur la défense restant tabou, les Dix s'étaient contentés des aspects politique et économique de la sécurité.

La difficulté à se mettre d'accord sur un texte relativement anodin, puisqu'il ne s'agissait encore une fois que d'un document non contraignant restant du niveau de l'engagement politique et qui se bornait essentiellement à fixer par écrit la pratique existante, témoignait bien d'un manque d'entrain à se diriger vers un processus plus évolué. Or, il n'était pas « *sûr que la Communauté puisse se dispenser longtemps encore d'un examen approfondi de la répartition des pouvoirs entre ses différents organes, s'agissant en particulier d'une coopération politique dont tout le monde assure vouloir étendre le champ* ». ⁴³ Pour l'heure les Etats membres semblaient plus soucieux de préserver, à quelques exceptions près, leurs souverainetés dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la politique extérieure, tout en étant conscients du rôle effacé que, de ce fait, ils seraient contraints de jouer.

⁴¹ Ruyt Jean (de), *opus cit.*, p.234.

⁴² Le 19 juin 1983, dans Gabriel Robin, *opus cit.*, 1985, p.219.

⁴³ Bernard Brigouleix, « la coopération politique : une certaine idée de l'Europe », dans *Le Monde*, le 21.06.1983, n°11492, 40^e année, p.4.

De son côté le Parlement européen avait élaboré un projet de traité sur l'Union européenne bien plus abouti. Il abordait, dans sa quatrième partie relative aux *Politiques de l'Union*, le problème des relations extérieures et de la politique étrangère sous le titre unique : « *Les relations internationales de l'Union* ». ⁴⁴ La principale caractéristique de ce titre était que la CPE était placée sous les auspices de l'Union. D'ailleurs, le document stipulait à son article 7.4 que :

« *Les actes des Communautés européennes ainsi que les mesures prises dans le cadre du Système monétaire européen et de la coopération politique continuent à produire leurs effets, pour autant qu'ils ne sont pas incompatibles avec le présent traité, tant qu'ils n'auront pas été remplacés par des actes ou mesures pris par les institutions de l'Union, conformément à leurs compétences respectives* ».

La finalité de l'exercice était d'établir une politique extérieure commune de l'Union, unique, cohérente et efficace, c'est-à-dire rassemblant le domaine des relations extérieures définies par les traités (ex : relations monétaires, économiques et commerciales internationales) et ceux entrant dans le champ de la coopération politique (ex maintien de la paix et de la sécurité). ⁴⁵ Il importait de mettre sous une forme à la fois unique et distincte les objectifs de politique internationale.

Le projet faisait, cependant, preuve de prudence puisqu'il ne s'agissait pas d'une unification en une seule compétence directe de tout ce qui concernait la politique extérieure de l'Union. Sa mise en œuvre restait mixte : l'action internationale étant exercée soit par la méthode de l'action commune (art.64-65), soit par la méthode de la coopération (art.66 à 68) dans laquelle les Etats membres interviendraient à côté de l'Union en vertu des compétences qui leur resteraient acquises. ⁴⁶

Pour atteindre les buts qui lui seraient assignés, l'Union agirait donc selon deux méthodes d'action. Le traité distinguait la méthode de « *l'action commune* » c'est-à-dire selon le canal de ses propres institutions, tout acte émanant de ces dernières ; de la méthode de « *la coopération* » entre les Etats, c'est-à-dire se fondant sur les engagements pris par les Etats au sein du Conseil européen. L'objectif était de combiner dans un même cadre deux méthodes différentes sans prédominance de l'une sur l'autre.

Les règles de la conduite de l'action commune étaient définies à l'article 65. Elle devait être menée principalement par le Conseil de l'Union, la Commission et le Parlement

⁴⁴ Projet de traité du Parlement européen, Strasbourg, le 14 février 1984, dans *Bull.CE*, n°2-1984, pp.8-26, Titre III, articles 63 à 69. Pour l'analyse du traité, voir Bieber Roland et alii, *L'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite, Analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne, opus cit.*

⁴⁵ *Ibidem*, deuxième partie, article 9.3 et titre III, article 63.1.

⁴⁶ *Ibidem*, deuxième partie, article 10.1 et Titre III, article 63.2.

européen, sous réserve de quelques pouvoirs spécifiques limités accordés au Conseil européen.

La méthode de la coopération restait celle déjà connue et expérimentée, à savoir une coopération à suivre dans tous les domaines échappant aux compétences exclusives ou concurrentes de l'Union : la politique étrangère. Le projet reconnaissait une sphère de problèmes qui seraient traités par la méthode de coopération à travers le Conseil européen. Ainsi, en règle générale, les questions de la CPE ne relevaient que de la méthode de coopération. Le champ de compétences défini à l'article 66 ne pouvait empiéter ni sur les domaines d'activité régis par l'action commune (art.64) ni sur les matières qui seraient transférées à l'action commune de politique extérieure (art.68).

A côté de ce champ d'application, quatre cas relèveraient, par la voie de la coopération, de la compétence de l'Union en matière de relations extérieure : les questions de politique extérieure concernant directement les intérêts de plusieurs membres, y compris les questions politiques et économiques de la sécurité ; les domaines où les Etats membres pris individuellement ne pourraient agir plus efficacement que l'Union ; et ceux où l'Union pourrait compléter efficacement les politiques extérieures conduites par les membres.⁴⁷ Ils restaient du domaine de la coopération et non de l'action commune, du moins dans une phase initiale.

Le Parlement s'était effectivement efforcé de concevoir un contrat raisonnable basé sur un partage équilibré de souveraineté, sur une coexistence entre Union et Etats – au moins pour un temps.

Aussi, bien que les Etats puissent conserver l'entière souveraineté en matière de coopération, cette construction visait à parvenir graduellement à un transfert vers l'action commune. Le texte prévoyait à l'article 11 un transfert du système intergouvernemental au système communautaire dans des cas précis (coopération industrielle, relations internationales). Il s'agissait d'étendre progressivement l'action commune à partir de la simple coopération sans qu'il soit nécessaire de réviser le traité : « *certaines matières qui relèvent de la coopération peuvent devenir l'objet d'actions communes* ». Ce passage serait irréversible : il était bien spécifié que « *dans les domaines relevant de l'action commune, celle-ci ne peut-être remplacée par la coopération* ».⁴⁸ Tout ce qui deviendrait communautaire resterait *a priori* placé sous le contrôle des institutions communautaires : le transfert se produisant à sens unique, sauf sur décision exprès du Conseil européen dans le cas d'un transfert intervenu dans

⁴⁷ *Ibidem*, titre III, article 66.

⁴⁸ *Ibidem*, article 11.2.

le domaine des relations internationales.⁴⁹ Le souci de cette démarche était double : empêcher un Etat de bloquer le processus vers l'Union et rendre tout retour en arrière de l'intégration à l'inter-étatisme, lorsque c'était possible, difficile. Le projet interdisait donc à la méthode intergouvernementale d'envahir le domaine de l'action commune en même temps qu'il ouvrait une porte qui rendait possible le passage de la coopération à l'action commune.

Sur le plan procédural, la façon d'élargir progressivement le champ des actions communes serait laissée à l'appréciation des institutions de l'Union. Le déclenchement du transfert s'opérerait soit à l'initiative d'une institution de l'Union (sauf Conseil européen et Cour de justice) soit d'un ou plusieurs Etats membres. Mais l'extension du domaine de compétences communautaires ne pourrait être acquise que par une décision du Conseil européen qui devait décider, après consultation de la Commission et accord du Parlement, s'il fallait soumettre les matières qui pourraient faire l'objet d'une action commune à la compétence exclusive ou concurrente de l'Union.⁵⁰

L'article 11 consacrait ainsi, sans en utiliser l'expression pourtant mentionnée dans la résolution du 14 septembre 1983, les *compétences potentielles* attribuées à l'Union mais exercées dans le cadre de la coopération et qui deviendraient des compétences exclusives ou concurrentes par décision du Conseil européen.

En ce qui concernait la distinction entre *compétences exclusives* et *compétences concurrentes* de l'Union exercées dans le cadre d'une action commune, l'article 12 en faisait alors la distinction. Au moment de l'entrée en vigueur du traité, l'Union ne pourrait exercer que les compétences attribuées à titre exclusif (celles des Communautés européennes) et pour lesquelles les institutions de l'Union seraient seules capables d'agir, les Etats membres ne pouvant intervenir « *que pour autant que la loi de l'Union le prévoit* ».

Entre les compétences exclusives de l'Union et celles des Etats (nationales), il existait une zone intermédiaire où les actions, dans un secteur non encore abordé par l'Union ou les Communautés, seraient destinées à devenir communes. L'Union aurait alors la faculté, par référence au principe de subsidiarité, d'étendre son champ d'application dans ce domaine de compétences concurrentes. Ces compétences concurrentes et subsidiaires de l'Union s'exerceraient en parallèle à celles des Etats membres, mais il ne s'agissait pas d'une intervention simultanée, l'action des Etats membres n'ayant lieu que là où l'Union ne serait

⁴⁹ L'article 68.3 rendait un retour en arrière possible. Il avait un caractère dérogatoire en autorisant de soumettre à nouveau à la compétence des Etats membres des domaines transférés à l'action commune.

⁵⁰ *Ibidem*, article 11.1.

pas intervenue.⁵¹ De même, l'exercice de ces compétences par l'Union serait subordonné au respect de certaines conditions : les Etats membres conserveraient la faculté de légiférer jusqu'à ce que l'Union décide de les exercer, et la réalisation de l'action commune serait subordonnée au vote d'une loi organique. Lorsque cette décision serait prise, la compétence de l'Union deviendrait alors de même nature que lorsqu'elle dispose de compétences exclusives, c'est-à-dire que les Etats n'auraient plus à ce titre à intervenir, sauf si la loi de l'Union leur reconnaissait la possibilité de prendre des mesures d'exécution.

L'article 67 établissait ensuite les règles selon lesquelles les institutions de l'Union participeraient à la réalisation de la coopération. Elles seraient mises au service de celle-ci. Cette participation et association aux questions traitées dans le cadre de la coopération devaient permettre une intégration plus étroite de la coopération politique dans les structures institutionnelles de l'Union.

Dans les matières qui restaient du domaine de la coopération, la compétence incombait en premier lieu au Conseil européen qui en aurait « *la responsabilité* ». Il lui appartiendrait de fixer la ligne politique qui dans le détail serait mise en œuvre par le Conseil de l'Union : il devait formuler « *des recommandations* » et prendre « *des engagements dans le domaine de la coopération* ». ⁵² Il pourrait aussi choisir le porte-parole de l'Union en la personne de son président, celui du Conseil de l'Union ou de la Commission.

Il aurait donc un rôle important d'impulsion et de moteur de la coopération. Enfin, conformément à l'article 10.3, ce dernier pourrait, soit inviter les Etats membres à la conclusion d'accords informels de manière à assurer la coordination de leurs politiques, soit utiliser les institutions comme des instruments d'action dans les domaines pour lesquels le traité ne prévoyait pas d'action commune.

Le Conseil de l'Union se verrait attribuer un rôle prédominant dans les relations internationales en devenant le vrai responsable et le gestionnaire de la conduite de la politique extérieure : il serait l'institution appropriée capable de fonctionner de façon permanente et d'assurer « *la conduite* » courante de la coopération.

A la Commission serait conféré un droit d'initiative globale en matière de « *politiques et d'actions* ». La Commission aurait la faculté de proposer des politiques et des actions aux plus hautes instances. Ses propositions pourraient s'adresser au Conseil européen ou de l'Union, lesquels pourraient, à leur tour, charger les Etats membres, ce qui était la règle normale, ou la Commission de leurs mises en œuvre. Les délibérations dans le cadre de la CPE avaient

⁵¹ *Ibidem*, articles 12.1 et 12.2.

⁵² *Ibidem*, article 32.1.

abouti à des décisions politiques qui exigeaient parfois l'intervention de la Communauté pour leur mise en œuvre (sanctions économiques).

Quant au Parlement européen, il n'aurait pas de participation particulière. Mais, selon les termes des articles 32.1 et 21, il pourrait être « *périodiquement* » informé par le Conseil européen sur l'activité de l'Union dans le domaine de sa compétence et poser des « *questions écrites et orales* » au Conseil de l'Union et au Conseil européen. Il disposerait ainsi d'une forme de contrôle politique en matière de coopération.

En outre, un Etat membre pourrait, dans les cas où l'urgence exigerait une action immédiate, « *agir isolement après en avoir informé le Conseil européen et la Commission* ». Les Etats conserveraient donc une certaine liberté d'action moyennant justification.

D'autre part, l'article 68 prévoyait la possibilité d'élargir, sur décision du Conseil européen, le domaine de la coopération notamment en matière d'armement, de vente d'armes aux pays tiers, de politique de défense et de désarmement. S'il ne s'agissait que des aspects de politique militaire de la sécurité, ces dispositions visaient à donner suite aux suggestions qui étaient apparues quant au rôle autonome que pourrait jouer l'Europe en matière de défense. Il pourrait aussi, comme vu plus haut, transférer « *un domaine spécifique* » de coopération à l'action commune de politique extérieure dans les conditions prévues à l'article 11.

Toutefois le Conseil de l'Union pourrait, à titre exceptionnel, autoriser un ou plusieurs Etats membres à déroger à certaines mesures prises dans le cadre de cette action commune et le Conseil européen serait autorisé à soumettre à nouveau les domaines transférés à l'action commune soit à la coopération, soit à la compétence des Etats membres. L'expérience montrait d'ailleurs que les Etats membres étaient peu enclins à renoncer à leur pouvoir dans le domaine des relations extérieures et à admettre la compétence communautaire. Il s'agissait donc de créer les conditions nécessaires à un tel transfert.

Enfin l'article 69 conférait à l'Union un droit de légation limité par le biais de la Commission qui pourrait, avec l'accord du Conseil de l'Union, établir des représentations dans les Etats tiers et auprès des organisations nationales pour prendre part à la coordination des actions diplomatiques des Etats membres dans les matières qui relevaient de la coopération.⁵³ Ces représentations auraient aussi des compétences dans les affaires relevant de l'action commune.

Ainsi qu'il ressortait de ces orientations et compétences de l'Union en relations internationales, le projet du Parlement européen proposait une méthode pragmatique et

⁵³ *Ibidem*, se référer aux articles 6 ; 28 ; 65.1 ; 67.1 ; 69.

graduelle. Il constituait un ensemble cohérent et souple qui tenait compte des réalités en s'appuyant à la fois sur les Communautés et la coopération politique, et avait un caractère dynamique puisqu'il prévoyait d'une part, l'extension du champ de la coopération (aspects militaire) et, d'autre part, le passage progressif de la méthode intergouvernementale au système communautaire.

Si l'ambitieux projet du Parlement européen ne connut aucune suite formelle, le couple franco-allemand avait l'intention de relancer la coopération politique au sommet de Fontainebleau où l'on devait y traiter de la politique étrangère et de sécurité européenne.

François Mitterrand avait en effet estimé qu'un nouveau traité serait nécessaire pour compléter celui-ci de Rome insuffisant face à un mouvement qui les portait déjà « *au-delà de ce traité, sur des domaines qu'il ne couvre pas* » (autrement dit la coopération politique).⁵⁴ Il s'agissait de s'orienter vers une reconnaissance officielle de la coopération politique.

Ainsi, au Conseil européen de Fontainebleau les 25-26 juin 1984, la mesure concernant la création d'un comité d'experts comparable « *au comité Spaak* » allait marquer une autre étape importante dans la réflexion sur la place et l'évolution possible de la coopération politique. Ce comité avait reçu pour mission, rappelons-le, de formuler des suggestions destinées à améliorer le fonctionnement de la coopération européenne dans le secteur communautaire, dans celui de la coopération politique ou dans d'autres secteurs.⁵⁵

Le rapport rendu au Conseil européen de Bruxelles des 29-30 mars 1985 avançait une série de suggestions permettant d'améliorer la coopération politique dans l'optique de mettre en œuvre une « *entité politique véritable* », l'Union européenne. Celle-ci devait résulter de la création d'une entité économique et politique (CPE). Il citait alors parmi les objectifs prioritaires pour la réaliser « *la recherche d'une identité extérieure* » qui devait être créée, précisait-on, graduellement dans le cadre d'actions communes et dans celui de la coopération politique : « *L'interaction de ces deux cadres s'avère de plus en plus nécessaire et utile. Ils doivent donc être rapprochés davantage* ». ⁵⁶

Deux rubriques étaient ensuite consacrées à la définition de ce que pourrait être le visage externe de l'Union européenne : la première concernait la politique extérieure et la seconde la sécurité et la défense. La recherche d'une identité extérieure devait donc se traduire par une politique extérieure commune ainsi que l'extension de la coopération aux problèmes de

⁵⁴ Discours M.Mitterrand, dans *Bull.CE*, n°5-1984, point 3.4.1, pp.142-147 ; dans Mitterrand, *Réflexion sur la politique extérieure de la France. Introduction à vingt-cinq discours (1981-1985)*, opus cit., p.260 et suivantes.

⁵⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen sur la procédure de révision des traités, Fontainebleau, 25-26 juin 1984, dans *Bull.CE*, n°6-1984, pp.11-12.

⁵⁶ Rapport du comité Dooge, Bruxelles, 29-30 mars 1985, dans *Bull.CE*, n°3-1985, pp.111-120, cf. : II.C.

sécurité et de défense. Des propositions pratiques étaient alors formulées pour chacun de ces domaines.

L'objectif premier de la CPE était clairement délimité : il devait « *rester la formulation systématique et la mise en œuvre d'une politique extérieure commune* ». Le rapport confirmait l'approche pragmatique de la CPE. Sur le plan diplomatique, cela se traduisait par une série de mesures « *de nature à faire progresser l'expression d'une voie commune* ». Il s'agissait, en premier lieu, de renforcer « *les structures de la coopération politique* » par la création d'un « *secrétariat permanent* » utilisant l'infrastructure du Conseil. Il permettrait une meilleure coordination en garantissant d'une part, la continuité et la cohérence des travaux ainsi que la permanence des orientations des présidences successives et, d'autre part, la cohésion entre coopération politique et politique extérieure de la Communauté.⁵⁷

En second lieu, il fallait améliorer son « *action* » suivant trois lignes directrices : un « *engagement explicite* » des Etats membres de la promouvoir en acceptant « *une formalisation de l'obligation* » de consultation préventive ; « *la recherche d'un consensus respectant l'opinion majoritaire* » censée faciliter la mise en place de positions et d'actions communes ; l'adoption de positions communes notamment dans le cadre de l'ONU et des autres organisations internationales. Les orientations retenues tentaient certes de créer des conditions de réflexes communs mais elles restaient politiquement peu contraignantes puisque toujours fondés sur la concertation et le rapprochement progressif et méthodique des attitudes.⁵⁸

En troisième lieu, le rapport évoquait la nécessité d'une « *représentation commune* » des Dix dans les enceintes internationales chaque fois que l'occasion se présenterait.⁵⁹

Enfin, la CPE devait abandonner son caractère informel puisque le rapport suggérait « *une codification* » de ses règles et de ses pratiques.⁶⁰

Sur cette rubrique, Ionis Papantoniou (Gr.) avait fait part de sa réserve estimant qu'il fallait maintenir le caractère informel de la coopération politique et soulignant l'importance du consensus dans la recherche de positions communes.⁶¹

D'autre part, dans la rubrique « *Sécurité et Défense* », le rapport faisait une allusion explicite – et c'était la première fois, dans un document officiel et en rapport avec les

⁵⁷ *Ibidem*, II.C.a.1.

⁵⁸ *Ibidem*, II.C.a.2.

⁵⁹ *Ibidem*, II.C.a.3.

⁶⁰ *Ibidem*, II.C.a.4.

⁶¹ Note de bas de page n°2 et 3, partie II.C.3.

compétences de l'Union européenne – aux questions de sécurité et de défense européenne. Il évoquait la nécessité d'orienter la coopération politique vers les questions de la sécurité européenne dans le respect des alliances existantes (UEO, Alliance atlantique), des intérêts et des objectifs communs et des différentes situations particulières, c'est-à-dire des capacités, responsabilités différentes et situations propres à chacun.⁶² Partant de ces principes de base, plusieurs mesures en matière de sécurité et de défense étaient proposées pour donner un premier contenu :

- développer et renforcer la concertation sur les problèmes de sécurité par « *des échanges de vues* » ;
- harmoniser les positions communes face aux menaces extérieures ;
- intensifier les efforts en vue d'adopter des règles communes pour les systèmes et matériels d'armement et, plus précisément, rationaliser les efforts de recherche et de développement des matériels militaires et soutenir la capacité de production de matériels technologiques capables d'accroître la capacité défensive de l'Europe ;
- réalisation en commun d'armements, dans la mesure où les Etats membres s'engageraient à concevoir, développer et produire les systèmes et matériels d'armement ;
- engagement des Etats membres à créer des conditions technologiques et industriels nécessaires à leur sécurité.

Mais, le rapport laissait apparaître des divergences de vues fondamentales entre ceux qui étaient prêts à aller plus loin et les autres. Ainsi, James Dooge n'acceptait pas l'insertion de cette rubrique, car l'Irlande traditionnellement attachée à son statut de neutralité s'opposait à ce que les questions de défense deviennent une compétence européenne.⁶³

Tandis que le danois Otto Møller avait émis une réserve générale sur l'ensemble de la partie relative à la recherche d'une identité extérieure. Il estimait qu'il fallait, non pas des modifications structurelles, mais s'orienter vers un nouveau développement pragmatique de la CPE sur la base existante, notamment pour la sécurité qui devait être limitée aux aspects économiques et politiques. La défense n'avait pas à figurer dans un tel rapport.⁶⁴ Le Danemark se montrait particulièrement hostile à tout ce qui visait à développer, même modestement, l'action de la coopération politique. Il préconisait alors, en annexe A du document, de se contenter d'une intensification et d'un renforcement des consultations dans le

⁶² *Ibidem*, partie II.C.b pour tout ce qui est relatif à la sécurité et la défense.

⁶³ Note de bas de page n°4, partie II.C.b.

⁶⁴ Note de bas de page n°1, II.C.

cadre de la coopération politique afin de cerner les domaines d'intérêts communs et de se mettre d'accord sur un nombre accru de positions communes.

Dans l'ensemble, le rapport Dooge fit apparaître le désir d'une très large majorité de construire une véritable entité politique dotée d'une politique extérieure commune et d'une approche européenne en matière de sécurité et de défense. Cependant, si le texte allait assez loin en politique extérieure en contenant des améliorations concrètes, celles-ci restaient limitées puisque la concertation demeurerait la seule unification possible. De même, les propositions pratiques en matière de sécurité commune étaient vagues et le thème de la défense demeurerait l'objet de forts désaccords. On notera aussi que le texte de Maurice Faure qui avait émis l'hypothèse d'une codification en forme de traité des règles et des usages de la coopération politique, ne fut pas suivi sur ce point.

En prévision de la session de Milan, au cours de laquelle les propositions Dooge devaient être discutées, plusieurs autres suggestions concernant la coopération politique virent le jour. La délégation britannique qui, comme on l'a vu, ne voulait pas de réformes institutionnelles communautaires, tenta d'orienter la relance sur le strict domaine de la coopération. Elle transmit à cette fin aux autres membres, un document intitulé « *projet de traité sur la coopération politique européenne* » définissant la position britannique en la matière. Celui-ci avait fait l'objet d'une présentation par Sir Howe à Stresa les 8 et 9 juin 1985, lors d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères des Dix. A l'origine du projet, si l'on en croit Margaret Thatcher, se trouvait « *La guerre des Falkland* » qui lui avait enseigné « *combien il importait que tous les membres de la Communauté soient prêts à faire bloc avec l'un d'entre eux, lorsque ce dernier traversait des difficultés* ». Il fallait donc « *pratiquer une coopération plus étroite entre les pays membres de la Communauté* ». ⁶⁵

Dans ce document, qui reprenait l'essentiel des suggestions Dooge, les Britanniques proposaient de développer et de codifier les pratiques existantes de coopération politique, c'est-à-dire de préciser les idées exprimées sur la coopération politique sous la forme d'un projet d'accord juridique concret mais qui : « *devait être tout à fait distinct du traité de Rome, la coopération devant reposer sur un accord intergouvernemental* ». ⁶⁶ L'objectif était d'ailleurs clairement défini dès le préambule : il s'agissait pour les Etats membres « *de confirmer et renforcer l'engagement* » pris dans la coopération politique européenne et « *de*

⁶⁵ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, pp.458-459.

⁶⁶ *Ibidem*, pp.458-459.

donner une base efficace à leur coopération dans une action conjointe dans les affaires mondiales ». ⁶⁷

Le texte ne comportait cependant aucunes innovations dans ce domaine. Il reprenait la pratique courant de la coopération avec les « *consultations régulières* » et préalables sur toutes les questions importantes de politique étrangère, y compris les aspects politique et économique de la sécurité ; les « *échanges d'information* » ; la « *concertation* » des points de vue ; « *l'alignement* » des positions notamment dans les enceintes internationales ; « *l'action conjointe* » ou encore la prise en compte des positions des autres partenaires. ⁶⁸

Les travaux de la coopération politique devaient se dérouler sous la direction générale du Conseil européen. La Présidence disposerait à cet effet d'un « *petit* » secrétariat politique permanent, simple cellule de coordination technique chargée de l'assister dans la préparation des textes devant être adoptés par les Dix et les réponses au Parlement, ainsi que de la conseiller dans la conduite de la coopération. ⁶⁹ La Commission serait invitée à participer à toutes les réunions de coopération politique sauf si les Etats membres en décidaient le contraire dans des cas particuliers, et le Parlement européen serait régulièrement informé. ⁷⁰ Cette participation des institutions communautaires s'inscrirait dans le cadre d'une plus grande cohérence entre les politiques extérieure des Communautés et les politiques menées par la coopération politique.

Pour les relations avec les pays tiers, le rapport insistaient sur l'établissement de « *contacts nécessaires* » avec ceux-ci afin de rendre efficace leur diplomatie conjointe. Les membres devaient aussi y intensifier la coopération entre leurs missions diplomatiques. ⁷¹

Il présentait, d'autre part, l'étroite collaboration en matière de sécurité comme une « *composante essentielle* » au développement d'une « *l'identité politique extérieure de l'Europe* » et un moyen de « *maximiser* » leur contribution aux organisations instituées pour garantir la sécurité de l'Occident (OTAN et UEO). Elle devait se traduire par l'établissement d'une coopération sur les aspects militaires de la sécurité : renforcement de la coopération dans la conception, le développement et la production d'équipement et systèmes militaires ; maintien des conditions technologiques et industrielles nécessaire pour leur sécurité. ⁷² Il

⁶⁷ Projet de traité sur la CPE, présenté par Sir Geoffrey Howe, MAE britannique, Stresa, 8-9 juin 1985, dans *Agence Europe*, 22 juin 1985, cf. : préambule.

⁶⁸ *Ibidem*, articles 1, 2 et 5.

⁶⁹ *Ibidem*, article 3 et 8.

⁷⁰ *Ibidem*, article 4.

⁷¹ *Ibidem*, article 6 et 7.

⁷² *Ibidem*, article 8.

fallait donc fabriquer des systèmes d'armes européennes et développer des technologies de pointe. Le texte reprenait ici l'essentiel des suggestions Dooge.

Ce projet assez bien équilibrée et tenant compte avec nuance des problèmes de chacun, fut jugé de manière positive par la plupart des gouvernements. En effet, « *le style et l'orientation de ce document ostensiblement communautaires* », pour reprendre les termes de Margaret Thatcher, avaient de quoi plaire aux plus fédéralistes ou aux moins intergouvernementaux, tandis que le respect du « *droit des Etats à suivre leur propre chemin* » diminuait les réticences de ceux qui ne voulaient pas prendre de nouveaux engagements contraignants et soucieux de ne pas voir restreindre leur droit à déterminer leur politique étrangère conformément à leurs intérêts nationaux. Mais, dans les faits, ce projet ne faisait que consacrer pour l'essentiel la pratique actuelle tout en introduisant la sécurité parmi les thèmes de la concertation. D'ailleurs, Helmut Kohl le décrivit sans complaisance comme « *un accord pour ne pas aller très loin* ». ⁷³ Aussi, avec son partenaire français, ils déposèrent la veille du Conseil européen de Milan, le 27 juin, leur propre projet de traité sur l'Union européenne. ⁷⁴

A l'origine de cette initiative, la décision prise par François Mitterrand et Helmut Kohl lors de leur entrevue du 25 mars. Jacques Attali travailla donc avec son homologue de la chancellerie Horst Teltschik dès le 29 avril sur ce projet de traité d'Union européenne. ⁷⁵ Mais rien n'arriva qu'un traité hâtivement traduit de l'allemand sur un coin de table à Bonn, reprenant l'essentiel des idées britanniques. Dans la réalité, la France n'avait donc joué qu'un rôle minime.

En évoquant l'idée de traité d'Union européenne, la France et l'Allemagne voulait marquer un saut qualitatif, une étape majeure dans la construction européenne, preuve de son dynamisme retrouvé. Comme la France estimait que ce traité devait s'accompagner d'un progrès institutionnel, le projet portait essentiellement sur la coopération politique. Il s'agissait pour la France et la l'Allemagne de frapper l'opinion par une initiative institutionnelle de coopération politique visant à donner à l'Europe les moyens d'une conscience plus vive de sa responsabilité de parler d'une seule voix et avec cohérence dans les affaires mondiales et d'affirmer son indépendance politique. La finalité de ce traité, définie dans le préambule, était de transformer rapidement l'ensemble de leur relation en une « *Union européenne* » à partir de ses deux composantes : les Communautés et la coopération politique,

⁷³ Mardi 28 mai, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.817.

⁷⁴ Le contenu du projet de « traité d'Union européenne » est reproduit dans *Bulletin Quotidien Europe* du 29 juin 1985, pp.5-6 ; et dans *Le Monde*, 29 juin 1985.

⁷⁵ Attali J., *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, pp.788, 802, 809, 810, 820, 826,828 et 829.

et de la doter des moyens d'actions nécessaires. Dans cette optique, les Etats signataires devaient s'engager à mettre en œuvre progressivement, pour être crédible, « *une politique étrangère européenne* », but qui n'allait certes pas aussi loin que la politique commune évoquée par le rapport Dooge, mais allait au-delà de la simple consultation diplomatique telle que proposée par les britanniques. En effet, il importait que l'Europe puisse parler d'une seule voix et avec cohérence face au monde extérieur « *afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs, de mieux sauvegarder la paix et la liberté* ». ⁷⁶

Le document faisait de la coopération en politique étrangère (et de sécurité - cf. plus loin) une étape marquante de la mise en place de l'Union européenne.

Tout en reprenant la même structure et divers dispositions du projet anglais, il comportait plusieurs différences notoires faisant ressortir nettement la dimension institutionnelle de l'entreprise.

La méthode, identique à celle préconisée dans le projet britannique, consistait en un échange de vue entre responsables politiques sur toutes les questions de politique étrangère importantes revêtant un intérêt commun (consultations préalables et informations mutuelles régulières, harmonisation de leurs positions et de leurs contacts avec un tiers) et menant, selon les circonstances, à des positions et actions communes dans les relations internationales. ⁷⁷

L'organisation suivait aussi le même schéma à quelques nuances près : le Conseil européen renommé « *Conseil de l'Union européenne* » aurait un rôle plus directif en matière de coopération politique. Il assurerait la direction générale de la coopération politique et du domaine communautaire. Il disposerait d'un secrétariat général permanent, organe de travail à disposition de la présidence « *pour assumer la continuité de la coopération politique* » et « *sa cohérence avec les positions de la Communauté* ». Celui-ci rassemblerait les deux activités étant de la compétence de la présidence. L'Union européenne reposerait ainsi sur deux piliers distincts (CEE, CPE) coordonnés par un secrétaire général nommé pour quatre ans et aidé de collaborateurs nommés pour deux ans.

Les maîtres d'œuvre seraient ministres des Affaires étrangères, se réunissant « *quatre fois par an* » dans un contexte intergouvernemental. Ils devaient aussi se consulter sur les questions de politiques extérieures à l'occasion des Conseils des ministres de la Communauté.

La cohérence entre affaires communautaires et celles de la coopération politique devait, d'autre part, passer par une collaboration plus approfondie avec les autres institutions : participation complète de la Commission à toutes les réunions de coopération politique, point

⁷⁶ Projet de « traité d'Union européenne », *opus cit.*, préambule et article 1.

⁷⁷ *Ibidem*, articles 2, 5 et 6.

sur lequel le document britannique gardait quelques réserves, et application et développement des dispositions prévues sur les relations avec le Parlement européen par le rapport de Londres et la déclaration de Stuttgart (ex réunions spéciales d'information). Une association à peine mentionnée dans le document britannique.⁷⁸

D'autre part, le projet faisait une allusion importante mais concise et prudente aux questions de sécurité européenne. Il proposait une « étroite » collaboration dans le domaine de la sécurité notamment une coordination accrue sur ses aspects politiques et économiques et avec la possibilité, pour ceux le souhaiteraient, de coopérer plus étroitement dans le cadre de l'UEO et dans le respect de l'Alliance. Cette coopération devait contribuer au « développement d'une identité de l'Europe en matière de politique étrangère » et « au processus d'unification européenne ». Il fallait enfin préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité et œuvrer à cet effet. Si le texte britannique était plus ambitieux, il visait essentiellement à faire de l'Europe un pilier de l'Alliance. A l'inverse, le texte franco-allemand, sans chercher la moindre confrontation avec les Etats-Unis, ouvrait une perspective d'autonomie en politique étrangère et de sécurité par le biais de l'UEO.

De présentation ambitieuse, le projet franco-allemand de traité d'Union européenne centré sur la politique étrangère et la politique de sécurité était finalement assez proche sur le fond du projet britannique.

Pourtant, sitôt déposé au Conseil européen de Milan, celui-ci provoqua une réaction de rejet. Il arrivait comme « un cheveu sur la soupe ».⁷⁹ Ses partenaires virent dans le secrétariat général, instance quasi politique, une tentative de directoire franco-allemand et dans ce texte, entièrement consacré à la coopération politique et qui semblait réduire l'Union européenne à cette dernière, une affirmation de la méthode intergouvernementale. Il constituait, pour reprendre les termes de Jacques Delors, « une grave entorse à la méthode communautaire ». Les plus fédéralistes, comme le Benelux, lui reprochaient de ne pas parler des Communautés, de ne pas évoquer la réforme nécessaire des mécanismes institutionnels et donc, d'être susceptible de provoquer un déséquilibre à leur détriment. De même, sa ressemblance au plan Fouchet et son caractère trop intergouvernemental risquaient de donner à la relance un caractère très restrictif contrairement au projet britannique. De fortes hostilités avaient aussi été émises par les gouvernements du Danemark, de Grèce et même de l'Irlande face à l'inclusion en termes à peine voilés de la défense dans l'Union européenne.

⁷⁸ *Ibidem*, articles 3, 4 et 9 et 10.

⁷⁹ Delors Jacques, *Mémoires, opus cit.*, pp.208-210.

Les Britanniques qui avaient été les premiers à suggérer un renforcement de la coopération intergouvernementale, avaient le sentiment d'avoir été plagié — et ils n'avaient pas tort — tout en constatant une certaine convergence de vue :

*« Je montrai au chancelier Kohl, ... le samedi 18 mai, le document sur la coopération politique en lui précisant que nous envisagions de le présenter à Milan ... Le chancelier Kohl parut satisfait de notre approche de la question. J'envoyai de même un exemplaire de notre document au gouvernement français. Qu'on s'imagine ma surprise lorsque j'appris, ..., que la France et l'Allemagne devaient y soumettre leur propre document sur la question, presque identique au nôtre. Au-delà du malaise crée, il y avait là, un progrès extraordinaire. Puisque nous étions presque tous arrivés grosso modo aux mêmes conclusions ».*⁸⁰

Bien que le texte fût retiré — Jacques Delors convainquant François Mitterrand que cette proposition ressemblait trop au plan Fouchet et Helmut Kohl qu'elle était trop intergouvernementale (⁸¹) — le mandat conféré par le Conseil européen à la Conférence intergouvernementale précisait qu'elle devait préparer, à côté de la révision du traité de Rome, « un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique » -- auxquels viendront s'ajouter, plus tard, les projets des Pays-Bas et de l'Italie introduisant des amendements à ces textes.⁸² Cette formulation donna cependant lieu à des réserves. Margaret Thatcher refusait « de voir un nouveau traité greffé sur celui de Rome » puisque l'on pouvait « parvenir à meilleure coopération politique tout en progressant vers le Marché unique en faisant l'économie d'un tel traité », et ajoutant même de façon métaphorique : « Je savais d'instinct quelles fantaisies fédéralistes risquaient d'apparaître si nous ouvrons cette boîte de Pandore ».⁸³

Néanmoins, l'unité de l'enceinte des négociations n'aurait ni objet ni pour effet de changer la nature particulière de cette dernière. D'ailleurs, deux groupes distincts se consacraient aux travaux préparatoires, le Conseil décidant, dans son avis sur le déroulement des travaux de la Conférence, d'instaurer un comité politique composé des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères chargé spécifiquement d'élaborer, avant le 15 octobre 1985, le texte du projet de traité, qui devait être examiné par les ministres.⁸⁴

Si, au premier abord, les discussions sur ce sujet promettaient d'être animées entre ceux voulant simplement capitaliser les succès obtenus, et donc incorporer la pratique de la coopération politique dans un traité, et ceux voulant faire un saut qualitatif qui reposerait sur

⁸⁰ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, pp.458/459.

⁸¹ Delors J., *opus cit.*, p.209.

⁸² Conclusions du Conseil européen de Milan, 28-29 juin 1985, dans *Bull.CE*, n°6-1985, point 1.2.2, p.14.

⁸³ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, pp.458-459.

⁸⁴ Avis du Conseil, dans *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.13, p.11, paragraphe 4.

une volonté politique et serait conforté par de nouvelles institutions, ce ne fut pas le cas. Très rapidement, sur une suggestion de Jacques Delors dans son discours inaugural de la Conférence, prolongeant la position contenu dans l'avis de la Commission sur la convocation de la Conférence,⁸⁵ un consensus s'opéra autour d'une codification du système de coopération politique telle qu'elle s'était développée jusqu'alors.⁸⁶ L'objectif retenu fut de renforcer, approfondir et étendre la coopération en politique étrangère et de sécurité en tenant compte de l'expérience acquise par quinze années de pratique informelle. Mais, Jacques Delors ne cachait pas qu'il faudrait arriver, un jour, à une construction plus intégrée :

« On imagine mal que cette union européenne puisse se faire sans qu'un jour elle fonctionne sur la base d'institutions unifiées. Ce n'est pas possible aujourd'hui, je le reconnais bien volontiers, mais nous devons ménager la possibilité qu'il en soit ainsi à l'avenir, en raison de l'interdépendance étroite entre les problèmes de politique étrangère, de sécurité d'un côté, et, ce qu'on appelle l'intendance (les problèmes économiques, financiers et monétaires) de l'autre. ... on ne peut pas écarter que, dans trente ans, quarante ans l'Europe formera un OPNI - une sorte d'objet politique non identifié - mais un ensemble qui, encore une fois, soit capable d'apporter à chacun de nos pays l'effet de dimension qui lui permet de prospérer à l'intérieur et de tenir son rang à l'extérieur ».

Aussi, cette codification devait pour la Commission au moins s'accompagner d'un saut qualitatif réalisé par le rapprochement au sein d'un traité unique des deux processus à la base de la construction européenne.

L'orientation suivie fut donc de transformer en un texte juridique l'ensemble des dispositions qui avaient jusqu'à présent fait l'objet de documents non juridiques (rapport de Luxembourg, de Copenhague et de Londres et déclaration de Stuttgart) ou bien relevaient de la pratique courante ; et d'y inclure un article sur la sécurité. Les travaux progressèrent ensuite de manière satisfaisante au sein du comité politique.

Depuis septembre, ce dernier avait travaillé essentiellement sur la base du projet-franco-allemand en tenant compte du document britannique et de suggestions italiennes (approche ambitieuse voire maximaliste) et néerlandaises (proche des thèses britanniques) présentées en juillet. La présidence Luxembourgeoise mena activement, au sein de ce comité politique, la préparation du projet de traité sur la coopération politique, mais elle préféra ne pas transmettre de texte avant la mi-novembre aux Ministres afin de poursuivre sa mise au point et de ne leur en soumettre, à ce moment-là, qu'un texte comportant un minimum de crochets sur quelques points essentiels n'ayant pas recueillis l'accord de tous les partenaires ou controversés. Ainsi, compte tenu du travail effectué par le comité politique, elle put proposer en novembre, à ces

⁸⁵ Avis de la Commission, dans *Bull.CE*, n°7/8-1985, point 1.1.12, p.10, paragraphe 4.

⁸⁶ M.Delors, dans *Bull.CE*, n°9-1985, p.8 : II.1. Objectifs.

derniers, un texte de compromis. Il s'inspirait étroitement du projet franco-allemand et reprenait parfois, pour les y ajouter, certains éléments qui se trouvaient dans le projet britannique et qui étaient peu controversés.⁸⁷ Les propositions de certains Etats membres d'insérer dans le texte des dispositions allant au-delà de la pratique n'avaient pas, excepté quelques prudentes innovations, été retenues.

La Conférence put donc discuter, pour la première fois, lors des sessions du 19 et 26 novembre, sur la base d'un texte concret des dispositions concernant la coopération politique. Ce texte fut globalement bien accepté. Le problème principal portait sur la façon dont on y combinait, dans l'alinéa spécifique à l'article relatif à la sécurité, l'affirmation de l'intérêt d'une coopération plus étroite sur les questions de sécurité européenne voulu par la France et le souci de tous les autres du rappel du rôle de l'UEO et de l'Alliance.

Le 3 décembre 1985 lors de la réunion du Conseil européen de Luxembourg, un accord de principe fut finalement conclu sur un certain nombre de dispositions et la mise en forme juridique de la coopération en matière de politique étrangère fut acquise, le Conseil européen ayant décidé d'institutionnaliser la coopération politique par l'adoption d'un traité.⁸⁸ Toutefois, il restait encore à trancher la question de l'unicité des textes, c'est-à-dire, de savoir si ce traité serait intégré dans les textes modifiant le traité de Rome, et à compléter les décisions sur quelques aspects pratiques (relation avec le Parlement, tâche et organisation du secrétariat). Le Parlement européen critiqua alors dans une résolution votée à une grande majorité le 11 décembre le fait que le projet de traité sur la coopération en matière de politique étrangère se limitait à confirmer ce qui existait déjà et laissait ouvert le problème de l'unicité des traités.⁸⁹ Si ce problème de l'unicité fut résolu lors de la réunion des 16-17 décembre 1985, il fallut attendre en revanche la signature de l'Acte unique en février 1986 pour que soit finalement adoptée une « *décision* » comportant un ensemble de dispositions pratiques sur l'organisation du secrétariat, les relations avec le Parlement et la coopération dans les pays tiers. Ces dispositions n'étaient pas incluses dans un instrument juridique pour pouvoir être remaniées de manière souple à la lumière de l'expérience acquise, sans pour autant modifier l'Acte unique.⁹⁰

Plutôt que de faire une révision du traité de Rome et un traité spécifique à la coopération, il fut donc décidé de rassembler dans un même document les deux volets des

⁸⁷ Projet reproduit dans Addendum à la note de la présidence au Conseil européen, 27 novembre 1985, dans *Archives de la présidence Mitterrand*, 5AG4/EG45.

⁸⁸ Conseil européen de Luxembourg, *Bull. CE*, n°11-1985, point 1.1.1, p.7; et sur travaux, point 1.1.4, pp.21-22.

⁸⁹ Résolution du Parlement européen, dans *Bull. CE*, n°12-1985, point 1.1.2, pp.10-11, paragraphe 5.

⁹⁰ Décision adoptée par les ministres des Affaires étrangères, dans *Bull. CE*, n°2-1986, point 3.4.1, pp.123-125.

négociations : celui consacré aux modifications des traités communautaires et celui institutionnalisant la coopération politique européenne, d'où l'expression d'« *Acte unique européen* ». Ce titre recouvrait une réalité simple : éviter une dissociation en deux traités afin de lier le domaine communautaire à l'intergouvernemental. Les deux stratégies longtemps concurrentes de l'intégration et de la coopération étaient donc (ré)conciliées, clôturant de la sorte « *une histoire sinueuse* ». ⁹¹ Une liaison rendue plus étroite encore par la présence d'un chapeau commun (les dispositions communes ; art.1 à 3) à la coopération politique et au traité de Rome. La différenciation supprimée était un grand pas si l'on considère que, jusqu'à présent, la réforme de la Communauté et celle de la coopération politique avaient été rigoureusement séparées. La Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark avaient même poussé à ce que les négociations respectives se déroulent dans des endroits distincts géographiquement. Plus encore, un pas en avant s'accomplissait dans le processus devant mener à l'objectif final de l'Union Européenne. L'Acte affirmait en effet que les questions communautaires et les questions concernant la coopération politique constituaient un ensemble indissociable devant conduire à l'Union européenne. Les deux démarches étaient combinées et en osmose vers cet objectif commun, l'article 1 précisant que : « *Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne* ». Elles participaient ainsi, « *désormais décloisonnées, à la fondation de l'Union européenne* ». ⁹²

Néanmoins, malgré le caractère unitaire de l'Acte, le texte maintenait clairement, dans sa structure comme dans son contenu, la séparation entre les Communautés et la coopération. Celles-ci demeuraient, d'après l'article 1 des dispositions communes, organiquement et fonctionnellement des entités autonomes fondées sur des règles propres : les premières sur les traités de Rome révisés et la seconde sur le titre III de l'Acte. Les dispositions qui codifiaient et complétaient de certains éléments nouveaux les procédures prévues par les trois rapports de base, la déclaration de Stuttgart ainsi que les pratiques progressivement établies entre les Etats membres en la matière, faisaient donc l'objet d'un titre spécifique et étaient regroupées dans un seul article (30) divisé en douze paragraphes. ⁹³ Leur différence était donc maintenue.

Cette présentation répondait finalement à ceux qui souhaitaient un traité séparé pour la coopération politique comme à ceux qui voulaient souligner l'unicité de l'ensemble dans la

⁹¹ Bernard Bruneteau, « Genèse et adoption de l'Acte unique », dans *Penser et construire l'Europe, opus cit.*, p.249, p.266.

⁹² *Ibidem*, p.266.

⁹³ L'Acte unique européen, dans *Supplément 2/86* et dans *JOCE* du 29.06.1987, n°L169, titre 1, article 1 ; titre III.

perspective de l'Union européenne. Quoi qu'il en soit cette structure engendrait corrélativement la codification d'une séparation entre les activités communautaires et la CPE.

D'autre part, ce volet constituait un événement d'importance capitale : la coopération politique passait du domaine coutumier au domaine du droit écrit. Elle était pour la première fois juridiquement formalisée et encadrée. L'Acte unique consacrait ainsi son existence et son rôle en même temps qu'il marquait que la coopération politique était un élément essentiel d'une construction plus vaste : l'Union européenne.

D'après l'article 30, l'objectif que visait la coopération politique était précisé en ces termes : « *Les hautes parties contractantes, membres des Communautés s'efforcent de formuler et de mettre en œuvre en commun une politique étrangère européenne* ». ⁹⁴ Les signataires s'engageaient donc, en premier lieu, en termes un peu flous et généraux, à établir une politique étrangère européenne et non une politique étrangère et de sécurité commune, comme le suggérait trop ambitieusement le libellé de Milan, ni même une politique extérieure commune, de connotation trop communautaire.

De plus, il était confirmé que la coopération politique était liée à la qualité de membre des Communautés européennes, les signataires agissant en tant que tels.

Les méthodes générales pour matérialiser l'objectif d'une politique étrangère européenne qui allait permettre à l'Europe de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité, étaient ensuite définies. La pratique adoptée depuis les années 1970 était peu modifiée, le mécanisme restant bien celui de la concertation. Un des principes introduits ou, plus exactement, consacré et posé en règle, était l'engagement d'information et de consultation avant de fixer définitivement sa position « *sur toutes les questions de politique étrangère ayant un intérêt général* ». Cet engagement visait à cordonner leurs politiques étrangères et à assurer une plus grande cohérence et efficacité de leur influence combinée, « *par la concentration, la convergence de leurs positions et la réalisation d'actions communes* ». ⁹⁵ Il n'y avait cependant pas d'obligation d'arriver à une position et action commune, chaque Etat membre restant souverain de ses propres positions et actions nationales. Néanmoins, chacun s'engageait, dans ses prises de position et dans ses actions nationales, à tenir pleinement compte des positions des autres partenaires et à prendre dûment en considération « *l'intérêt que présentent l'adoption et la mise en œuvre de positions européennes communes* ». De même, chacun promettait d'accroître la capacité d'action

⁹⁴ *Ibidem*, article 30.1.

⁹⁵ *Ibidem*, article 30.2.a et b.

conjointe en assurant « *le développement progressif et la définition de principes et d'objectifs communs* ».

Lorsqu'une position commune serait adoptée, elle devait alors faire partie intégrante de la composante de la politique nationale des Etats membres comme « *point de référence* » aussi bien dans le cadre des organisations que des réunions internationales. Son respect par l'ensemble des membres, quelles que soient les circonstances, était indispensable à son efficacité. Les Etats membres se disaient donc prêts à « s'efforcer » d'aller dans ce sens.⁹⁶

En sus, il s'efforceraient de la même manière à adopter des positions communes au sein des institutions internationales et lors des conférences internationales. Dans le cas où tous n'y participeraient pas, ceux impliqués tiendraient pleinement compte des positions convenues dans le cadre de la coopération politique européenne.

Enfin, pour éviter la paralysie de la coopération politique, l'adoption de positions communes et la réalisation d'actions conjointes pouvant en résulter, toujours fondées sur le respect de la règle du « *consensus* », et donc l'unanimité, devaient à l'avenir être facilitées par l'engagement des Etats à s'abstenir « *dans la mesure du possible* » de faire obstacle à sa formation, sous entendu de ne pas nuire à la tendance majoritaire.⁹⁷ Il ne s'agissait que d'un engagement moral, une incitation sans sanction juridique à ne pas faire obstacle et à rechercher activement le consensus. L'Acte unique consacrait ainsi la méthode pragmatique de rapprochement graduel des points de vue nationaux. L'Italie et le Benelux avaient pourtant tenté d'introduire la notion de consensus majoritaire, ce qui aurait eu pour effet de faire dériver l'ensemble de la coopération politique vers des procédures de quasi-vote.

De plus, conformément à l'orientation tracée dans le rapport de Londres, l'Acte unique introduisait la sécurité.⁹⁸ Désormais, les questions de sécurité européenne, qui étaient « *de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure* » faisaient partie du domaine d'activité de la coopération politique. L'Acte unique ne traitait cependant des problèmes de sécurité qu'en termes très prudents, les Etats membres se déclarant, sans s'imposer d'obligation en la matière, disposés à coordonner davantage leurs positions sur les « *aspects politiques et économiques de la sécurité* » afin de répondre aux intérêts qu'ils avaient en commun dans ce domaine et de contribuer ainsi de manière tangible au renforcement de la sécurité collective.

⁹⁶ *Ibidem*, article 30.2.c et d.

⁹⁷ *Ibidem*, article 30.3.c.

⁹⁸ *Ibidem*, article 30.6.

La circonscription de l'Acte Unique à la concertation sur ces aspects spécifiques de la sécurité posa le problème de la définition et de la délimitation de ces aspects. Sur les aspects économiques, les Etats membres se disaient résolus à préserver « *les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité* ». Définis de façon plus précise lors de la signature de l'Acte unique en février 1986, ils devaient comprendre tout aspect économique exerçant une influence sur la sécurité de la Communauté et de ses États membres, au sens large du terme (potentiel technologique européen, commerce, matières premières, finances, etc.).

Par ailleurs, la décision considéra que les aspects politiques comprenaient la définition de positions communes à propos du conflit Est-Ouest, dans le contexte du processus de la CSCE et à l'Assemblée Générale des Nations Unies ainsi que la concertation des positions devant les conflits régionaux. Les Douze ne se consulteraient pas sur les mesures militaires qui pouvaient être nécessaires, mais se serviraient de leur force collective pour promouvoir une solution politique permettant de régler les affaires internationales (limitation et contrôle des armements, établissement des conditions politiques générales évitant l'hypothèse d'un conflit).⁹⁹

Si les problèmes sécuritaires apparaissaient pour la première fois dans un acte formel en dehors des traditionnels mécanismes de la défense, c'est-à-dire en dehors du cadre national, de l'OTAN et de l'UEO, la consécration de ce retour aux affaires de la sécurité mises à l'écart depuis l'échec de la CED et le rejet du plan Fouchet restait timide. D'ailleurs, les moyens nécessaires et efficaces pour atteindre ce but ne furent pas précisés, les questions relatives à la défense restaient en dehors du cadre de la coopération, et la coopération dans le secteur de la sécurité ne devait pas faire obstacle à ce qui existait déjà en la matière au niveau de la majorité des pays membres. Ainsi, rien ne s'opposerait à ce que certains Etats développent une coopération plus étroite en matière de sécurité au sein des organisations internationales (UEO, Alliance). L'article. 6.c annonçait de manière explicite la suprématie de l'Alliance Atlantique et la reconnaissance également explicite de la part des Communautés de son incapacité à inclure une réglementation défensive minimale :

« Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique ».

Il mettait cependant sur un pied d'égalité l'OTAN et l'UEO quant à leur compatibilité avec l'Union européenne, sans régler les éventuels problèmes qui se poseraient entre les deux

⁹⁹ Question n°228/86 de M. Poettering, *EPC. DOC. BULL*, 1987, vol.3, n°1, p.182.

organisations au sujet de leurs compétences. Cet alinéa fit en outre l'objet de plusieurs moutures successives, preuve de la difficulté à se mettre d'accord dans ce domaine sensible.

D'autre part, l'Acte unique instituait une liaison étroite entre les Communautés européennes et la coopération politique par l'association aux travaux de cette dernière de certaines institutions communautaires : le Conseil ainsi que de manière moins apparente la Commission et le Parlement.¹⁰⁰ L'article 30 contenait ainsi des dispositions sur leurs rapports. Si elles étaient associées par un ensemble de ponts, elles continuaient d'y jouer un rôle différent de celui qui leur était imparti dans le traité de Rome. Cette nécessité d'une cohésion et d'une cohérence entre activité communautaire et activité de la CPE était d'autant plus importante que les deux allaient de pair vers l'Union européenne. Mais l'influence des institutions communautaires sur la CPE demeurait modeste.

Bien que le Conseil européen ne fût pas mentionné dans l'article 30, mais dans les dispositions communes, il était tout autant concerné. C'était même la principale institution de liaison avec la Communauté, chargée de donner les lignes directrices d'ordre générale pour la CPE ainsi que d'exprimer la position commune dans les questions des relations extérieures.

L'Acte établissait un lien organique avec le Conseil : si les réunions (au moins quatre fois par an) des ministres des Affaires étrangères, en présence d'un membre de la Commission, conservaient leur place dominante pour mettre en œuvre la coopération politique, ceux-ci pourraient traiter également des questions de politique étrangère à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés. La politique étrangère faisait ainsi son apparition officielle dans l'ordre du jour du Conseil pour garantir une plus grande cohérence de l'action menée par la Communauté et les Etats vis-à-vis de l'extérieur.

La présence de la Commission à tous les niveaux était également formalisée. Elle serait « *pleinement associée aux travaux de la coopération politique* », ce qui ne lui donnerait pas pour autant les pouvoirs accordés par les traités communautaires. Il s'agissait-là d'un point acquis mettant fin à des controverses. De plus, son introduction dans les sessions des ministres des Affaires étrangères permettait d'éviter que la coopération ne soit utilisée comme un instrument pour entamer et réduire ce qu'il y avait, dans la Communauté, d'aspect supranational. De même, la Commission pourrait dans le cadre de ses fonctions communautaires jouir de la capacité nécessaire à l'articulation entre politique communautaire extérieure et CPE, d'autant plus qu'elle devait veiller, en collaboration avec la présidence, à la cohérence entre action communautaire et CPE.

¹⁰⁰ *Ibidem*, article 30.3.a et b et 30.4 pour le Conseil, la Commission et le Parlement.

Quant au Parlement européen, si l'Acte consacrait son « *association étroite* », celle-ci se limitait à son information régulière et à la prise en considération de ses vues dans les travaux de la coopération par la présidence qui était son seul interlocuteur. Les modalités du dialogue était cependant définie plus précisément dans le corps de texte adopté en février 1986 : présentation d'un programme au début et d'un rapport en fin de mandat ; communication écrite annuelle sur les progrès réalisés ; réponse à ses questions sur les activités de la CPE ; colloque informel quatre fois par an entre les ministres et les membres de la commission politique du Parlement ; participation au débat général de politique étrangère du Parlement ; etc.¹⁰¹ Le document clarifiait donc les pratiques antérieures de consultation en politique étrangère. Malgré les multiples canaux d'information mis à disposition du Parlement pour étendre son rôle, on ne peut que souligner, une fois de plus, l'étroitesse de la marge de manœuvre qui était laissée à son intervention. D'ailleurs, son contrôle politique serait très largement tributaire de l'attitude de la présidence en exercice.

Enfin, la présidence de la coopération politique, qui coïncidait avec la présidence du Conseil de la Communauté, détiendrait « *la responsabilité en matière d'initiative, de coordination et de représentation vis-à-vis des pays tiers pour les activités relevant de la coopération politique* » et s'occuperait de la gestion de la coopération politique (fixation des réunions, convocation et organisation) ainsi que du fonctionnement du secrétariat (cf. plus bas). Elle aurait donc un rôle important d'impulsion et de coordination et apporterait l'autorité nécessaire en incarnant temporairement sa volonté d'action indépendante et unie, sans compter sa responsabilité à l'égard du Parlement et dans la cohérence de l'action.¹⁰²

Le rapprochement entre la politique extérieure des Communautés et la coopération politique trouvait, en outre, sa confirmation dans la disposition qui prévoyait d'attribuer à la présidence et à la Commission, selon leurs compétences, la responsabilité de veiller à la recherche et au maintien de la cohérence dans l'action menée par la Communauté et les Etats vis-à-vis de l'extérieur. Les Communautés et la coopération politique seraient de la sorte associées à la poursuite d'objectifs communs tout en maintenant leur séparation.¹⁰³ Par des voies diverses mais convergentes, les politiques communautaires extérieures (commerciale et économique) feraient parties intégrantes des préoccupations de la politique étrangère. Plus globalement, l'unité et la complémentarité entre l'intégration économique et l'intégration politique seraient garanties.

¹⁰¹ Décision adoptée par les ministres des Affaires étrangères, dans *Bull.CE*, n°2-1986, p.123, partie I.

¹⁰² L'Acte unique européen, *Ibidem*, article 30.10.a et b.

¹⁰³ *Ibidem*, article 30.5.

A côté se trouvaient les structures propres à la coopération politique. L'Acte lui offrait pour cadre les organes déjà opérants mais y introduisait un nouvel élément : un secrétariat.¹⁰⁴

Il confirmait le rôle moteur du comité politique. Celui-ci devait se réunir régulièrement pour assurer la préparation des travaux des ministres, donner l'impulsion nécessaire à la coopération politique et en assurer la continuité. Il pourrait, au même titre que les ministres, être convoqué dans les quarante-huit heures à la demande de trois Etats membres.

Il officialisait le groupe des correspondants européens dans son rôle essentiel au bon fonctionnement du système. Il serait chargé de suivre, selon les directives du comité politique, la mise en œuvre de la coopération politique et d'étudier les problèmes d'organisation générale. Quant aux groupes de travail, ils devaient se réunir « *selon les directives du comité politique* ». Les activités de ces trois organismes seraient essentielles pour la cohésion et la cohérence de la coopération politique.

Si ces institutions et organes recevaient une consécration formelle, la principale innovation de procédure était la création d'un « *secrétariat* » léger et pratique établi à Bruxelles et composé de cinq fonctionnaires des Etats venant d'assumer, assumant et allant assumer la présidence. Il serait chargé d'aider la Présidence à assurer la cohérence avec les positions de la Communauté et la permanence du système de coopération, en l'assistant dans la préparation et la mise en œuvre des activités relevant de la coopération politique et dans les questions administratives. C'était donc un organe purement administratif, technique et modeste qui exercerait ses fonctions sous l'autorité de la Présidence. La création de ce secrétariat distinct accroissait néanmoins la séparation entre activités communautaires et CPE et donc entre les différents aspects des relations extérieures. Lors des négociations, la France avait proposé un secrétariat permanent, exécutif et général placé sous l'autorité de la présidence pour assister le Conseil de l'Union européenne en tant que besoin : filtrage de ce qui remontait depuis le Conseil des Ministres, continuité des présidences, programmation du rythme des travaux. Mais, cette suggestion ambitieuse d'un secrétariat général de l'Union européenne suscita l'opposition, des réserves ou des doutes de ses partenaires, contraignant la France à accepter l'idée d'un secrétariat limité à la coopération politique et qui ne ferait donc pas double emploi ou concurrence avec le secrétariat du Conseil. On avait ainsi apporté une solution modérée mais innovante au problème du secrétariat, très largement inspirée du document britannique.

¹⁰⁴ *Ibidem*, article 30.10.c et d ; art30, article 30.10.e ; article 30.10.f ; Article 30.10.g et décision adoptée par les ministres des Affaires étrangères, *opus cit.*, partie III.

Enfin les pays signataires de l'Acte unique s'engageaient à examiner, s'il y avait lieu de les réviser, les dispositions relatives à la coopération politique à la lumière de l'expérience acquise.¹⁰⁵

Au total, dans ce titre, l'Acte unique reconnaissait et codifiait pour la première fois, en liant à la structure de la Communauté européenne, les résultats de la coopération politique mise en œuvre depuis 1970, soit l'ensemble des procédures, des pratiques et des règles informelles qui avaient jusque-là régi les rapports entre les Etats membres en politique étrangère. Les auteurs avaient adopté une attitude prudente consistant à conserver et formaliser le système à son stade d'évolution actuel en l'introduisant dans le cadre d'un pseudo-traité qui définissait les limites et les organes de la coopération politique, avec quelques légères avancées.

Mais, du strict point de vue de l'Union politique, ce texte restait modeste puisqu'il avalisait les pratiques non écrites de coopération politique définies antérieurement plus qu'il innovait réellement. Il regroupait des pétitions de principe qui reprenaient des affirmations maintes fois répétées. Les limites étaient d'ailleurs visibles dans l'absence d'obligation. S'il y avait eu codification des règles, le contenu même des dispositions imposait de simples engagements politiques dénués de caractère contraignant. Un bref coup d'œil sur la terminologie utilisée (« s'engagent », « s'efforcent », etc.) en témoigne. Les expressions demeuraient vagues et floues. La CPE restait donc, comme son nom l'indiquait, encore un processus fondé sur une simple coopération intergouvernementale dans laquelle la Communauté détenait très peu de compétences. Rien ne dépassait le niveau des consultations déjà pratiquées. Il s'agissait plus d'une reconnaissance des règles et des mécanismes en vigueur que d'un progrès significatif de la CPE. Les seules véritables mesures pertinentes et nouvelles consistaient du point de vue structurel dans l'institution d'un secrétariat indépendant du contexte communautaire, l'affirmation du rôle de la présidence, l'institutionnalisation du comité politique, du groupe des correspondants et des groupes de travail, et la consécration d'un principe souvent négligé : celui de l'harmonisation et donc de la cohérence des politiques étrangères de la Communauté et des Etats membres. Pour le reste, les innovations restaient limitées, les procédures et la structure des mécanismes ne différaient pas beaucoup de la pratique courante et l'objectif d'une politique étrangère européenne demeurant modéré au regard de celui initialement fixé. Quant à la mention des questions de sécurité dans le champ de la coopération, aucune décision

¹⁰⁵ *Ibidem*, article 30.12.

concrète ne l'accompagnait. L'extrême généralité des propositions en cette matière témoignait de la place marginale et résiduelle qui lui était encore réservée.

Toutefois, la sécurité commune, sujet longtemps considérée comme tabou, avait au moins été introduite dans la sphère des préoccupations des Etats membres par une référence explicite, ce qui ajoutait une dimension nouvelle. « *La mention des aspects politique et économique* » pouvait « *contribuer de façon essentielle au développement d'une politique extérieure et de sécurité commune* ». ¹⁰⁶ D'ici-là, cependant, la coopération politique était « *bien loin de constituer ne fut-ce que l'amorce d'une politique extérieure commune* » et aucun lien concret et direct entre coopération et Communauté n'avait été établi « *pour ouvrir la possibilité d'un passage progressif de la coopération intergouvernementale... à une construction et à une action commune véritable en matière de politique extérieure* ». Si la coopération recevait une consécration, elle n'était pas intégrée dans une structure comprenant également le système communautaire, de sorte que l'unicité, sous-entendue dans ce document, apparaissait comme étant purement formelle. ¹⁰⁷ L'Acte n'avait en réalité accompli qu'un progrès mesuré dans le rapprochement entre la construction communautaire et la coopération politique qui demeuraient dissociées. Malgré l'interaction évidente entre aspects économique et politique des relations internationales et, donc, l'interdépendance entre activité de la CPE et celle du système communautaire, il se contentait de reconnaître le besoin d'une certaine intervention de la Communauté. Il ne proposait d'ailleurs qu'un mécanisme capable de prévenir les dissemblances ou d'en atténuer la portée en instaurant la notion de cohérence et de coordination entre actions communautaires et celles menées au titre de la coopération politique. Il n'y avait en fait « *rien de neuf* ».

Néanmoins, au-delà de ses limites évidentes, l'Acte unique « *brossait les contours d'une nouvelle unité européenne à vocation politique* ». ¹⁰⁸ Il donnait en effet une base juridique concrète pour forger, dans l'état actuel des mentalités, une authentique identité européenne en matière de politique extérieure et de sécurité. De plus, en touchant aux bases structurelles de la coopération et en prévoyant un réexamen, il ouvrait inéluctablement la perspective de futures discussions sur une réforme constitutionnelle précurseur de grands progrès.

¹⁰⁶ Parlement européen, Résolution sur l'Acte unique européen, dans *JOCE*, n°C 7 du 12.1.1987, pp.105-109.

¹⁰⁷ M.Spinelli, *Bataille pour l'Union*, opus cit., p.42.

¹⁰⁸ Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne : Fondations, élargissements, avenir*, opus cit., p.278.

Chapitre VI

L'action de la coopération politique européenne sur la scène internationale

On a vu dans le chapitre précédent que les Etats membres, pour atteindre leur objectif : instaurer une Communauté européenne véritable entité politique sur la scène internationale, s'étaient efforcés de surmonter les difficultés internes de la coopération en politique étrangère, c'est-à-dire d'un point de vue technique. Mais, qu'en avait-il été du point de vue de la pratique ? Avaient-ils réussi à user des mécanismes de coopération pour non plus parler mais agir concrètement et, ainsi, devenir un acteur à part entière sur la scène internationale ? Ce chapitre consiste donc à voir comment les Etats membres tentèrent, au moyen des mécanismes de la CPE, de parler d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur et d'accroître le poids politique de la Communauté européenne, c'est-à-dire sa capacité d'influence et de pression, à travers l'étude de son action dans les relations internationales et, plus précisément, à travers certaines des crises significatives qui l'interpelèrent : affaires des euromissiles, du Proche-Orient, de l'Afghanistan, de la Pologne et des îles Malouines.

Si les premiers pas de la coopération politique des années 1970 avaient montré toute leur vitalité et contribué à forger l'existence d'une identité européenne, qu'en fut-il dans la première moitié des années 1980 ? L'action des Etats membres permit-elle à la Communauté européenne de jouer un rôle politique dans le monde ? Quel type de protagoniste fut-elle ? Quel degré de cohésion, d'unité et de crédibilité allait finalement atteindre la volonté de coopération politique au cours de cette période ?

En répondant à toutes ces questions, nous pourrons, en outre, mieux cerner les raisons qui poussèrent la Communauté à améliorer la coopération politique (problème d'une politique de sécurité, interaction avec le système communautaire, etc.).

L'affaire des euromissiles

Un des problèmes central de la décennie 1980 allait être celui des rapports Etats-Unis / Europe : du découplage de la sécurité marqué par la relance des débats sur la coopération politique.

L'ambition des Etats membres de constituer une union politique s'était vue dès l'origine confrontée à deux conceptions : soit bâtir une Europe indépendante, c'est-à-dire capable et

soucieuse de s'affirmer et de définir son action internationale ; soit se ranger derrière les Etats-Unis et resserrer les liens avec ceux-ci, c'est-à-dire bâtir une Europe atlantique.

Depuis le début de sa carrière politique, Valéry Giscard d'Estaing avait œuvré et plaidé en faveur d'une Europe unie et indépendante appelée à affirmer sa puissance et son influence dans les affaires du monde et surtout dans ses rapports avec les Etats-Unis qui revendiquaient le rôle de d'arbitre international. Dans le cadre de la coopération politique, il fit beaucoup pour l'expression d'une position européenne en politique étrangère qui ne soit ni alignée sur les Etats-Unis, ni faible à l'égard de l'Union soviétique. La Communauté européenne avait ainsi obtenu des avancées permettant de faire émerger son identité politique sur la scène internationale. La volonté de la Communauté européenne de jouer un rôle actif et autonome, d'exercer sa propre influence sur la scène internationale, avait donc au cours des années 1970 affecté l'ensemble de ses relations et plus particulièrement ses relations transatlantiques.

Mais, la Communauté européenne allait très vite comprendre avec l'affaire des euromissiles que l'atlantisme représentait encore une composante essentielle de l'identité européenne en matière de sécurité. Les Etats-Unis par l'usage des contacts bilatéraux et surtout leur effort d'armement conditionnant la crédibilité de l'Europe de l'ouest, avaient toujours les moyens d'influencer les décisions ou les positions des Etats membres. Plus largement, la sécurité constituait l'un des révélateurs des limites de l'Europe politique.

En 1979, la coopération politique laissait effectivement encore entière la question de la sécurité et de la défense qui était traitée dans d'autres enceintes (Alliance atlantique, UEO) ou bien revendiquée par chaque nation. L'Alliance atlantique, notamment, amputait la CPE d'une dimension clé : l'attitude commune en matière de sécurité et de défense. Les enjeux de sécurité et de défense, domaine dans lequel l'Europe des Neuf ne disposait d'aucune compétence, allaient ainsi, à travers la crise des euromissiles, se retrouver au cœur des préoccupations européennes.

La RFA, pourtant partisane d'une politique étrangère et de sécurité commune, excluait l'idée de coopération proprement militaire à l'intérieure de la Communauté européenne susceptible d'encourager un désengagement américain de l'Europe :

« Une force militaire européenne, si elle veut être prise au sérieux devrait avoir une structure intégrée, un commandement suprême commun, ce qui est inconcevable sans l'unification des processus de prise de décision politique. Ni la France ni la Grande-

*Bretagne ne sont intéressées par une telle construction. La République fédérale ne s'y est d'ailleurs pas non plus intéressée ».*¹

Le refus de toute option militaire européenne indépendante consistait à dénoncer l'absence d'Union politique, préalable indispensable à une telle entreprise. Dans l'état actuel de l'Europe communautaire, quel pouvait être son intérêt à réduire la protection américaine ? Le sentiment d'insécurité et l'obsession de sécurité continuaient donc fortement à jouer en faveur de l'Alliance atlantique :

*« Les Européens ont besoin de la protection que constitue la dissuasion nucléaire des Etats-Unis et que rien ne peut remplacer. Même si l'Europe occidentale formait une unité politique, la mission de protection nucléaire assumée par les Etats-Unis resterait indispensable ».*²

L'idée selon laquelle un système de sécurité européen pourrait remplacer l'OTAN paraissait donc irréaliste à cette date. Face à la novation soviétique des SS-20 mis en service dès 1977, il fallait absolument pour les gouvernements européens, et surtout pour celui de Bonn, obtenir la réaffirmation de l'engagement américain à leurs côtés, maintenir l'unité politique et stratégique de l'Alliance, c'est-à-dire empêcher tout découplage. Il était essentiel que ces derniers ripostent à la menace soviétique par l'installation d'armes nouvelles en Europe, ce qui explique l'intérêt porté aux euromissiles.

Ainsi, lorsque le 12 décembre 1979, l'OTAN décida d'implanter des missiles américains (Pershing II et de croisière) sur le sol européen à partir de décembre 1983 pour équilibrer la menace découlant du déploiement des SS-20 soviétiques pointés sur l'Europe occidentale, les Etats membres ou du moins certains d'entre eux allaient préférer emboîter le pas américain à travers l'Alliance atlantique. A l'exception de la France qui avait choisi de rester à l'écart de la controverse, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique ou encore la Grande-Bretagne s'étaient ralliés à cette décision. L'arsenal américain serait donc employé sur le sol européen et l'Europe réduite au rôle d'un pion en cherchant ailleurs la garantie de sa sécurité. L'Alliance, les Etats-Unis et l'OTAN continuaient d'être la base de toute sécurité. Cette décision rétablissait un couplage entre l'Europe et les Etats-Unis. L'Alliance atlantique, loin d'être ébranlée par l'émergence d'une identité européenne, se trouvait donc renforcée comme symbole d'une garantie efficace de la sécurité et de la défense de l'Europe communautaire. L'épisode confirmait et même accentuait finalement les limites de l'indépendance de l'Europe à l'égard des Etats-Unis qui, en détenant la responsabilité de défense et donc en demeurant son grand protecteur et le grand maître de la stratégie

¹ « Die Bundesrepublik, eine heimliche Großmacht ? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n °26, 30 juin 1979, p.7.

² *La sécurité de la RFA et le développement des forces armées fédérales, Livre Blanc*, Bonn, Ministère fédéral de la Défense, sept.1979, p.22.

occidentale, dévoilaient sa faiblesse. De même, cet épisode illustre le contraste existant entre son poids économique évident et un poids politique fortement ébranlé par l'absence de démarche propre dans le domaine de la sécurité.

Il n'y avait pas de discussion sur l'éventuelle constitution d'une défense authentiquement européenne qui aurait permis de prendre le pas sur la logique des superpuissances qui s'affrontaient en Europe. L'actuel système de sécurité sur le continent bloquait, en fait, « d'éventuelles – bien qu'improbables – évolutions vers une « Union européenne » capable de se défendre seule ; et condamne les Européens à n'être ...que les « objets de l'histoire ».³ La crise restait l'affaire des Américains et des Soviétiques, pas celle de la Communauté.

Toutefois, la vulnérabilité européenne dévoilée au grand jour allait avoir le mérite d'ouvrir au sein de la coopération politique un débat sur sa défaillance en matière de sécurité et de défense. En effet, si la RFA n'avait cessé de réaffirmer son attachement à la coopération avec les États-Unis et sa fidélité à l'Alliance atlantique, le problème d'une défense européenne commençait à être évoqué. Si l'on en croit Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt s'y serait intéressé sérieusement : « Sur les deux prochaines étapes de l'Union européenne...la monnaie était surtout mon idée. La défense était celle du chancelier Schmidt ».⁴ Mais, il n'était pas question pour la France de participation allemande à la force de frappe française ni de retour à l'OTAN qui constituait un obstacle à l'unité européenne et risquait de dissuader les Européens de rechercher les moyens d'une défense autonome qui soit réellement européenne. Ainsi, malgré une idée de découplage chez certains États membres, les positions restaient très éloignées.

Et, si Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt avaient des projets militaires et politiques en gestation pour l'Europe, et qu'ils attendaient la réélection du président français pour les réaliser, les urnes en décidèrent autrement. Au moment de son départ, l'Europe politique en construction s'achevait sur une note en demi-teinte. Elle n'avait pas véritablement réussi son pari : s'affirmer en tant qu'entité politique et redéfinir son rôle sur l'échiquier mondial. Après 1981, Valéry Giscard d'Estaing, libéré des contraintes du pouvoir, appellera cependant assez rapidement à la nécessité de faire émerger une personnalité européenne de défense.

François Mitterrand, à l'inverse de son prédécesseur, allait choisir de coller à l'Amérique. Dès l'été 1981 les Allemands, qui avaient demandé le soutien français sur la question des euromissiles, l'obtinrent très vite. Lors du sommet franco-allemand de Bonn, il

³ Lellouche Pierre (dir.), dans *La sécurité de l'Europe dans les années 1980*, Paris, IFRI, 1980, pp.23-24.

⁴ Gerbet Pierre, « Le rôle du couple franco-allemand dans les institutions européennes », p.51, dans Marie-Thérèse Bitsch, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

se prononça en faveur du rétablissement de l'équilibre des forces nucléaires face au SS20.⁵ Le 3 juillet 1981, Claude Cheysson avait déclaré que la France approuvait « *entièrement* » la double décision de l'OTAN, tandis que François Mitterrand intervint à plusieurs reprises en ce sens : l'essentiel, disait-il était d'armer pour retrouver un point d'équilibre et c'était « *à partir de là qu'il fallait négocier* ». ⁶ Alors qu'avant le 10 mai François Mitterrand s'en était tenu sur ce sujet à la formule « *ni Pershing, ni SS-20* », il changea très vite de discours au nom de l'idée que le déploiement des Pershing était le seul moyen de faire disparaître les SS-20. La politique française allait ainsi s'aligner sur la politique américaine et apparaître comme un allié exemplaire. Et, bien qu'il précisait que ce ralliement n'avait rien de « l'automatisme atlantique », il marquait quand même le coup d'arrêt au découplage à l'œuvre sous Valéry Giscard d'Estaing, au plus grand bonheur des plus atlantistes des partenaires.

Margaret Thatcher estimait ainsi, sans surprise, qu'il fallait intensifier les consultations avec les Etats-Unis : « *La coopération dans le domaine de la politique étrangère au sein de la Communauté contribuerait à renforcer le camp occidental, pour peu que les bonnes relations avec les Etats-Unis restent prioritaires* ». ⁷ Même les Pays-Bas considéraient l'appartenance à l'Alliance atlantique comme la clé de la leur diplomatie : « *Les Américains demeuraient aux yeux des Néerlandais les principaux alliés en matière de politique étrangère et de défense* ». ⁸

Cette entente franco-américaine ne manqua donc pas d'avoir des retombées européennes car la France, en manifestant avec ostentation sa fidélité atlantique, dénatura en grande partie l'entreprise européenne de son prédécesseur qui avait cherché à prendre des distances face aux Etats-Unis. En fait, il s'agissait pour le nouveau président de rassurer les Etats-Unis face à la présence de ministres communistes et de leur accorder à cette fin l'alignement français sur les positions américaines dans la querelle des euromissiles. L'idée d'une défense européenne était donc exclue pour le moment.

L'Europe politique restait privée de ce qui pouvait être l'un de ses fondements : la défense traitée dans le cadre atlantique. Cela suffisait à réduire son rôle, la présence bien plus active des Etats-Unis donnant à la concertation entre Etats de l'Alliance atlantique une position-clé.

L'exemple frappant de cette absence était les négociations américano-soviétiques sur les fusées à moyenne portée qui s'ouvrirent à Genève le 30 novembre 1981. Ce dialogue entre

⁵ Archives de la présidence Mitterrand dans 5 AG/5-2233 ; Jean Pierre Brunet, « La république fédérale et la construction européenne » ; Ministère des relations extérieures, télégramme à l'arrivée ; 17 septembre 1981.

⁶ Discours M.Cheysson cité dans Tatu Michel, *La Bataille pour les euromissiles*, Fondation pour les études de défense nationale, 1983, p.60. Interview de M.Mitterrand dans *Stern*, 9 juillet 1981 ; et conférence de presse du 21 juillet 1981, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.64.

⁷ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires*, *opus cit.*, pp.458-459.

⁸ Joost Peter V.Iersel, « Les Pays-Bas entre l'atlantisme et la tentation de neutralisme », *Politique étrangère*, 2-81, juin 1981, p.335.

les deux grands sur l'avenir et la sécurité du vieux continent excluait l'Europe communautaire et illustrait en conséquence sa forte dépendance et sa vulnérabilité. Le maintien de l'engagement nucléaire américain en Europe interdisait finalement en pratique tout rôle réel pour l'Europe sur la scène internationale. Et, les propos du président américain se voulaient rassurant :

*« Je suis convaincu que le peuple américain considérerait une attaque contre l'Europe occidentale comme une attaque contre les Etats-Unis eux-mêmes ».*⁹

De même, à l'occasion du 25^e anniversaire des traités de Rome, Ronald Reagan avait rappelé que les Etats-Unis considéraient l'Europe unie « *comme un partenaire avec lequel il voulaient poursuivre une coopération étroite conforme à l'importance économique et politique de l'Europe et à son rôle dans le monde* ». Ce à quoi le Conseil européen répondit, après examen des relations transatlantiques, qu'il souhaitait aussi « *développer davantage les consultations entre Européens et Américains* ». ¹⁰ Mais, Ronald Reagan déclarait aussi :

*« Une guerre nucléaire limitée au théâtre européen est possible dans certaines conditions sans que les deux superpuissances échangent leurs armes stratégiques intercontinentales ».*¹¹

Les Etats-Unis ne pouvaient être exagérément sensibles à une menace qui ne les touchait pas directement puisque limitée à la zone européenne. Ils n'étaient pas prêts à sacrifier leur territoire, même s'ils ne resteraient pas inactifs. L'ambiguïté de la position américaine à défendre l'Europe et donc les peurs résultant de l'idée d'un danger croissant menaçant la sécurité européenne allaient alors la pousser à accentuer la réflexion sur la nécessité de mettre au point dans le cadre de la CPE une politique étrangère de sécurité. En effet, personne ne savait concrètement si les Etats-Unis s'estimaient liés jusqu'à mettre immédiatement en jeu la totalité de leur forces à la première menace visant un membre de l'Alliance, ce qui ne pouvait qu'inquiéter davantage. L'intervention de ces derniers restait hypothétique et soumise à leur appréciation. Face à un sentiment d'insécurité grandissante, due à une protection américaine moins certaine, les pays membres se devaient donc de réfléchir sur leur propre sécurité, sur les moyens de changer leur système en la matière ou du moins de voir ce qu'il était possible de faire sur ce terrain.

S'il était encore très optimiste - ou plutôt utopique- d'espérer que les Etats européens puissent assumer de plus grandes responsabilités au moment où le niveau d'incertitude et de

⁹ Ronald Reagan, Entretien dans *Le Figaro-Magazine*, 27 février 1981.

¹⁰ Question relevant de la CPE, dans *Bull. CE*, n°3-1982, point 1.3.6, « Relation transatlantique » p.20.

¹¹ Déclaration Reagan, 16 octobre 1982, Philippe Moreau Defarges, éd. STH, dans *L'Europe et son identité dans le monde*, 1983, p.265.

menace à leur encontre était palpable, l'alternative consistant à laisser les Etats-Unis prendre soin par eux-mêmes de tout n'était plus suffisante.

C'est pourquoi, d'ailleurs, le rapport de Londres élargit le champ de la coopération politique aux problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité. Ce ne fut pas, non plus, un hasard si l'Italie et la RFA touchées par le débat sur l'engagement des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe, puisqu'elles devaient accueillir à partir de 1983 les missiles américains, prirent une initiative commune visant à la mise sur pied d'une approche des Dix en matière de sécurité voire même de défense. S'il ne saurait être directement question de défense européenne, qui se heurterait d'emblée tant aux divergences des politiques nationales qu'à l'opposition des deux supergrands, une concertation dans le domaine de la sécurité au sens large visant à promouvoir une approche commune (thème directeur du plan germano-italien de développement de l'unité européenne) était timidement mais ouvertement abordée. Il s'agissait d'établir non seulement une politique extérieure commune mais aussi une politique commune de la sécurité apte à promouvoir activement la construction de la paix. La politique commune de la sécurité ne se posait plus seulement en termes d'Alliance atlantique : il n'était plus exclu qu'à présent « *l'Europe apporte une contribution coordonnée et efficace à sa propre sécurité* ». ¹² Tout en gardant un attachement réel à la protection américaine, la préoccupation fondamentale de la sécurité tendait donc à être envisagée comme une perspective européenne. Les Etats membres discutaient désormais de leur sécurité et c'était bien la preuve qu'une mutation commençait à s'opérer.

Si l'affaire des euromissiles avait révélé l'impuissance manifeste de l'Europe, elle lui permettait parallèlement de réfléchir à un moyen de palier à sa vulnérabilité et à sa dépendance sécuritaire à l'égard des Etats-Unis. La solution au problème des relations transatlantiques ne se trouvait ni dans une adaptation unilatérale de l'Europe aux choix et perspectives américaines, ni dans une machinerie améliorée pour les consultations transatlantiques. En fait, elle se trouvait dans la constitution progressive d'une identité européenne communautaire en matière de sécurité pour que l'Europe puisse jouer un rôle authentique. Le débat autour des problèmes de sécurité et défense de l'Europe et de leur place dans les relations entre Atlantisme / Communauté était donc appelé à s'amplifier.

Dans cette optique, le Parlement avait même adopté une résolution sur la coopération politique et la sécurité dans laquelle, tout en excluant l'objectif de créer une coopération européenne de défense et de discuter des questions proprement militaires, il estimait qu'il

¹² Gazzo Emanuele, « selon M.Colombo une relance doit être globale », dans *Europe*, le 30.01.1981, p.1.

fallait aborder les problèmes liés à la sécurité européenne sous ses aspects politiques et économiques.¹³ La Communauté avait le droit de parler des questions de sécurité même si elle n'avait pas de dimension militaire propre. Ces consultations dans le cadre de la coopération politique ne devaient, cependant, pas vider de leur substance les discussions au sein de l'Alliance mais les compléter. Il fallait donc aussi maintenir des relations étroites avec les Etats-Unis, c'est-à-dire coordonner les consultations dans le cadre de la coopération politique et du Conseil de l'Atlantique Nord.

Lors des débats, les socialistes, tout en estimant que la résolution avait le mérite d'aborder le devenir de la Communauté sous l'angle de la sécurité, n'admettaient pas le lien qui était établi entre la CPE et l'Alliance atlantique par la coordination des consultations politiques. Il ne fallait pas harmoniser la coopération politique de sécurité avec l'OTAN. Les Etats membres avaient « *besoin d'une plus grande autonomie industrielle, économique et politique* ». Il suggérait plutôt d'étendre les discussions : « *comment parler de sécurité en l'absence des moyens technologiques d'armement européen ?* ». L'idée fera son chemin.

Gaston Thorn, président de la Commission, estimait lui aussi que la Communauté devait s'intéresser à tout et donc aux questions de sécurité :

*« Pouvons-nous demander des sacrifices pour l'intégration économique, si nous n'avons pas le courage de parler de sécurité ? Ajoutant que, Ce n'est pas parce qu'on a entamé la construction européenne par la CECA, qu'on a tenté ensuite de faire la CED et que celle-ci a échoué, que, pour toute éternité, il serait interdit de parler de ce qui est essentiel pour chacun d'entre nous ».*¹⁴

Quant au président du Conseil, Michael Mertes, s'il était favorable à une politique européenne de sécurité, il estimait que l'Alliance Atlantique étant la base de la sécurité européenne, il ne devait y avoir de concurrence ou de rivalité avec la coopération politique. Les consultations au sein de l'Alliance Atlantique devaient se compléter et se renforcer.

Une volonté de reconquérir une certaine autonomie dans le domaine de la sécurité apparaissait donc, mais excluait encore les aspects militaires et tout éloignement atlantique.

En janvier 1983, François Mitterrand tint un discours devant le Bundestag dans lequel il ouvrait une perspective sur l'avenir. Il suggérait, de façon un peu camouflée, une réflexion européenne sur la question de la sécurité et de la défense européenne : « *Et, si l'Europe est forte, comment ne songerait-elle pas cette Europe, sur tous les plans, à être un jour*

¹³ Coopération politique et sécurité européenne, résolution du Parlement et débat, le 13 janvier, dans *Bull.CE*, n°1-1983, point 2.4.7, pp.57-58.

¹⁴ *Ibidem*, pp.57-58.

indépendantes des menaces extérieures et à s'assumer elle-même».¹⁵ Il appelait à une discussion plus large dans cette matière pour contribuer à assurer l'identité européenne. Mais, cette suggestion ne dépassera pas le stade des mots car elle n'était visiblement pas pour tout de suite. D'ailleurs, il confirma aussi l'importance de la présence américaine en Europe et réaffirma son appui en faveur du déploiement en Allemagne de nouveaux missiles nucléaires américains contre les SS-20 soviétiques : « *Je pense que le découplage est en soi dangereux (...) c'est pourquoi la détermination commune des membres de l'Alliance Atlantique et leur solidarité doivent être clairement confirmées* », ajoutant qu'il s'affirmait « *partenaire loyal de l'Alliance Atlantique et l'ami fidèle* ».

Cette amitié à l'égard des Etats-Unis et l'importance qu'il leur reconnaissait dans la protection du continent ouest-européen, lui vaudra d'être accusé d'atlantisme, sous-entendu de soumission aux desseins de Ronald Reagan.¹⁶

En tout cas, fortement encouragé par François Mitterrand, le Bundestag, donna le 22 novembre 1983 son aval à la mise en place des Pershing II.

Ainsi, si l'Europe devait se donner les moyens de ses ambitions et mettre un terme à sa condition de géant économique mais de nain politique et de ver militaire, que des voix en faveur d'une défense européenne s'étaient élevées un peu partout face à l'échec des négociations sur le désarmement, l'Europe politique en tant que force capable et autonome n'était pas pour tout de suite. En l'état des choses, elle avait encore besoin des Etats-Unis :

*« Tant, cependant, que subsiste le déséquilibre actuel des forces sur le continent européen, la solidarité des alliés les uns envers les autres en matière de sécurité est fondamentale ».*¹⁷

Il paraissait donc difficilement imaginable que les Etats membres puissent dépasser dans l'immédiat les discussions sur les aspects économiques et politiques de la sécurité prévues par la déclaration de Stuttgart. Un an après le discours du Bundestag, la France, alors à la tête de la Communauté, confirmait qu'en l'absence d'une défense européenne, le « *dialogue privilégié avec les Etats-Unis* » devait être maintenu. Face aux menaces extérieures et en l'absence d'une force militaire en mesure de se substituer à l'arsenal américain, l'atlantisme français restait encore vibrant :

*« dans l'état actuel des choses, l'Europe reste partagée entre la sécurité qui existe et la sécurité qu'elle espère. Nul doute qu'elle ne choisisse la première : l'Alliance atlantique n'est pas près de se voir supplantée par une Alliance européenne ».*¹⁸

¹⁵ Discours du M. Mitterrand devant le Bundestag, Bonn, le 20 janvier 1983, dans *Faire l'Europe sans défaire la France*, opus cit., p.470.

¹⁶ *Ibidem*, texte p.76 et pp.465-466.

¹⁷ Déclaration devant le Parlement européen de M. Cheysson, président en exercice du Conseil, sur le semestre d'activité de la présidence française, dans *Bull. CE*, n°1-1984, point 3.4.1, p.98, p.104.

La dépendance à l'égard des Etats-Unis était finalement la conséquence logique pour n'avoir pas su créer et développer une défense propre. Mais pouvait-on réellement imaginer un pouvoir militaire qui serait indépendant d'un pouvoir politique ? Avant de faire l'Europe de la défense, il convenait donc de faire l'Europe politique.

Toutefois, si celle-ci n'était pas encore mûre pour matérialiser dans un projet commun une unité de vision en la matière, d'autres aspects pouvaient être approfondis : « *Le champ reste vaste, cependant, qui nous permettra d'organiser notre sécurité* » par exemple par « *les armements conventionnels* » ou encore « *une Communauté européenne de l'espace* ».

Cette dernière idée donnera, d'ailleurs, naissance au projet Eurêka (proposé le 17 avril 1985) en réponse à l'Initiative de Défense Stratégique » (IDS) annoncée en mars 1983 par Ronald Reagan, vision grandiose et quelque peu utopique d'un bouclier susceptible de protéger les États-Unis contre tout tir de missiles, qui instilla un peu plus la crainte d'un retour des États-Unis à une vision isolationniste. Une fois protégés par leur bouclier, les Etats-Unis auraient probablement été amenés à se replier sur eux-mêmes et donc à découpler la défense de leurs alliés européens de la leur. De plus, l'attachement inflexible des Américains au projet IDS faisait manquer une occasion au processus de désarmements des arsenaux nucléaires sur le continent européen. Enfin, servant, exclusivement leurs intérêts, les Américains avaient omis, dans la négociation, les intérêts en matière de sécurité et de désarmement de leurs alliés européens.

Le projet Eurêka ne dépassera pas, malheureusement, l'aspect civil, ne s'inscrivant pas dans un effort d'armement offensif ou défensif, bien qu'Horst Teltschik, conseiller en matière de sécurité nationale pour le Chancelier, ait avancé « *l'idée d'un Eurêka militaire* » et d'un « *bouclier nucléaire européen autonome* ». ¹⁹

L'autre idée, celle d'étayer une coopération en matière d'armement allait cependant faire son chemin et alimenter la réflexion. Déjà en octobre 1983, le Parlement avait adopté un rapport sur les armements qui demandait l'indépendance des européens en la matière vis-à-vis des Etats-Unis. Puis, en avril 1984, cette approche fut confirmée dans une nouvelle résolution dans laquelle le Parlement invitait les ministres des Affaires étrangères à procéder à une analyse approfondie des risques, des intérêts et des besoins européens communs en matière de sécurité afin de définir un concept européen en la matière. Cette résolution inscrivait ses propos dans la ligne de précédentes résolutions sur l'approvisionnement en armements dans le

¹⁸ Discours Mitterrand, La Haye, 7 février 1984, dans M.Mitterrand, *Onze discours sur l'Europe*, Napoli : Vivarium, 1996, pp.26-27.

¹⁹ Vendredi 24 mai 1985, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p813

cadre d'une politique industrielle commune et d'une coopération européenne, ainsi que sur la coopération politique européenne et la sécurité européenne.²⁰ Plus globalement, le projet de traité sur l'Union européenne offrait la possibilité d'élargir le domaine de la coopération, notamment en matière d'armements, de ventes d'armes à des pays tiers, de désarmement, et surtout de « *politique de défense* ».

Une ligne de conduite partagée par le nouveau collège du Parlement européen élu en juin 1984 qui lança un plaidoyer en faveur d'une politique commune de défense. Lors de sa première session, Jacqueline Thome-Patenôtre, la doyenne d'âge, notait qu'« *aujourd'hui la sécurité européenne doit être aussi bien intérieure qu'extérieure* », et Pierre Pflimlin, le président, insistait sur la nécessité « *que l'Europe puisse se défendre, qu'il s'agisse d'une défense de l'Europe ou d'une défense européenne* ». ²¹ Il fallait résoudre ce problème sans tarder pour donner à l'Europe la vocation de se diriger elle-même sans que les autres décident pour elle.

Enfin, en mai 1986, la sous-commission « *sécurité et désarmement* » du Parlement européen avait explicitement posé aux ministres des Affaires étrangères réunis dans la cadre de la coopération politique une question orale laissant entendre qu'elle souhaitait que la Communauté s'engage dans la voie d'une « *défense stratégique européenne* ». Il ne fallait pas, en effet, instaurer une division artificielle entre aspects économiques, politiques et militaires de la sécurité. Si deux ou trois Etats membres ne voulaient pas traiter de cette question dans le cadre de la coopération politique, ils ne devaient pas pour autant empêcher les autres de le faire et de progresser. Mais, dans sa réponse, Willem Van Eekelen, président en exercice de la coopération, constatait que si certains Etats membres souhaitaient progresser en matière de défense, cela n'était pas encore une aspiration commune. La défense stratégique européenne n'étant pas pour tout de suite, il était essentiel de rechercher d'autres moyens d'action comme l'UEO ou de s'en remettre aux Etats-Unis dans le cadre de l'Alliance pour ses aspects militaires, même si ce n'était pas la manière la plus efficace et la plus positive de procéder. Il eut donc été optimiste que d'espérer réunir les éléments d'une politique étrangère et de défense qui ne soit pas un faux semblant, mais qui donne à l'Europe un poids dans le monde correspondant à ses dimensions et ses capacités.²²

²⁰ Rapport sur l'approvisionnement en armement et vente d'armes, dans *Bull.CE*, n°10-1983, points 2.4.10 et 2.4.19. Résolution du Parlement européen, dans *Bull.CE*, n°4-1984, p.78.

²¹ Première session du Parlement européen élu, du 24 au 27 juillet 1984, dans *Bull.CE* n°7/8-1984, point 1.1.2 et 1.2.3, pp.10-11.

²² Session parlementaire du 12 au 16 mai 1986, dans *Bull.CE*, n°5-1986, point 2.4.8 et 2.4.9, pp.86-89.

Après la déclaration sur l'Union européenne consacrant l'approche politique et économique de la démarche sécuritaire européenne, la rubrique « *sécurité et défense* » du rapport du comité Dooge avait laissé apparaître, mise à part une minorité, un fort consensus en faveur du développement des aspects militaires de la sécurité. Même, la Grande-Bretagne, pourtant fidèle allié des américains, envisageait prudemment dans son projet de traité de renforcer l'efficacité de la Communauté européenne en étendant le champ d'application de la CPE aux aspects militaires de la sécurité. Quant à Mitterrand, il avait évoqué à nouveau, dès le 23 mai 1984, devant le Parlement, l'idée d'une sécurité et d'une défense commune en déclarant que cette perspective était certes d'une « *extrême difficulté* » mais aussi d'une « *nécessité* » pour l'indépendance européenne.²³ Le projet de traité franco-allemand, comme le *non paper* britannique, fut assez prudent, n'évoquant que succinctement les aspects militaires de la sécurité en admettant principalement un développement de la production d'armement. En effet, le gouvernement français préférait relancer l'UEO (octobre 1984 et 1987) ou le traité franco-allemand de l'Élysée de 1963 (février 1986) seuls embryons de défense européenne commune, comme dérivatif à ceux qui préconisaient l'élargissement des compétences communautaires trop disparates et larges aux questions de défense.²⁴

Mais l'approfondissement du traité franco-allemand ou de l'UEO, les précédentes résolutions parlementaires et les projets européens confirmaient déjà, d'une certaine manière, la volonté politique et la reconnaissance implicite ou explicite que la sécurité comme la défense devaient tôt ou tard être incluses dans l'Union européenne en devenir. Et, les menaces de retrait des troupes américaines d'Europe ou l'initiative de défense stratégique permirent cette évolution des mentalités sans pour autant que les États européens ne lâchent l'OTAN. Ainsi, bien que l'Acte unique n'allât pas plus loin que les aspects économique et politique de la sécurité déjà consacrés à Stuttgart et que le problème de défense fût exclu du cadre de la coopération politique, en inscrivant les progrès capitalisés dans un acte, les signataires s'engageaient dans une voie qui donnerait naissance quelques années plus tard à une politique étrangère et de sécurité commune elle-même bientôt assortie d'une politique européenne de sécurité et de défense. Aussi, le débat ne faisait-il que commencer.

Presque 30 ans après l'échec de la CED, la construction européenne butait donc certes toujours le problème crucial de la défense commune discutée dans d'autres enceintes, mais on avait assisté, grâce à la problématique des euromissiles puis de l'IDS, à une réelle prise de

²³ Discours de M.Mitterrand devant le Parlement européen, Strasbourg, le 23 mai 1984, dans *Bull.CE*, n°5-1984, point 3.4.1, p.146.

²⁴ M.Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris, Fayard, 1986, pp.92-101.

conscience et un regain d'intérêt modéré dans le domaine de la sécurité qui allaient progressivement prendre de l'importance. Devant son effacement en tant que force capable de desseins autonomes et devant l'échec des négociations des deux grands sur le désarmement et la montée des tensions en résultant, l'idée d'un rôle européen s'ancrait dans les esprits, laissant place, au moment de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, à des convergences variables en matière de sécurité, voire même à l'envie d'une défense européenne.

Si la protection américaine n'était pas contestée, la sécurité apparaissait dorénavant comme un enjeu central de l'Europe politique qui commençait à réfléchir sérieusement sur la nécessité d'une véritable politique de sécurité européenne.

Les marques d'indifférences des Etats-Unis furent finalement, dans cette première moitié de la décennie, l'occasion de confirmer, dans un Acte unique, le besoin de coordonner davantage les positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité afin de répondre aux intérêts qu'ils avaient en communs dans ce domaine et de contribuer de manière tangible au renforcement de la sécurité collective. Un premier palier avait été atteint.

Le Proche-Orient

Lors de la décennie précédente, l'affaire du Proche-Orient avait revêtu une importance capitale pour la Communauté européenne parce qu'elle fut l'un des principaux thèmes à propos duquel les Etats membres avaient réussi à coordonner leur politique étrangère. La coopération politique, outil bien adapté et machine à produire des compromis, avait été particulièrement active dans ce conflit. Elle avait offert aux Etats membres un cadre privilégié leur permettant d'élaborer progressivement des principes communs de règlement pacifique du conflit israélo-arabe et de développer une attitude spécifique distincte des Etats-Unis. Elle avait donc contribué pour beaucoup à un début d'émergence d'une identité politique européenne sur la scène internationale. La Communauté européenne était effectivement parvenue, grâce aux mécanismes de concertation, à s'affirmer comme entité politique devant la Communauté internationale et à assumer un rôle dans les affaires mondiales. Mais, fut-elle en mesure de poursuivre et d'approfondir au cours la première moitié des années 1980 sa politique d'initiative et d'action au Proche-Orient afin de contribuer à un règlement de paix ?

En ce début de période, les Etats membres devaient mettre à jour leur position, manifester leur intention de remplir pleinement le rôle particulier qui leur incombait et œuvrer de manière plus concrète en faveur de la paix.

Très vite une déclaration sur la question du Proche-Orient fut alors adoptée par le Conseil européen de Venise le 13 juin 1980.²⁵ Sans contrecarrer le processus de Camp David qui portait seul les espoirs de la paix, les Neuf comptaient contribuer à la promotion de cette dernière. De toutes les déclarations mises au point antérieurement, celle de Venise fut de loin la plus importante dans le sens de la clarification du problème palestinien et du rôle de l'Organisation de la Libération de la Palestine (OLP). Les Neuf y définissaient les moyens ainsi que les méthodes pour établir la paix au Proche-Orient.

Les principes qui devaient servir de base à toute solution au conflit du Proche-Orient restait les mêmes, à savoir le droit à la sécurité et à l'existence de tous les Etats de la région, la reconnaissance des droits légitimes des Palestiniens et le retrait des territoires occupés. Le fil conducteur de la déclaration était donc le principe d'une justice pour tous. Les Neuf y affirmaient notamment que le problème palestinien qui n'était plus « *un simple problème de réfugiés* », devait trouver une juste solution. Le peuple palestinien, qui avait « *conscience d'exister en temps que tel* », devait pouvoir « *par un processus approprié défini dans le cadre du règlement global de paix, exercer pleinement son droit à l'autodétermination* ». Sur ce point, le Parlement allait beaucoup plus loin en mentionnant explicitement, dans une résolution adoptée dans la foulée du Conseil européen, l'idée de « *création éventuelle d'un Etat Palestinien* » et non pas seulement le principe à l'autodétermination.²⁶

En ce qui concernait les méthodes pour établir la paix au Proche-Orient, les Neuf estimaient que la mise en œuvre des objectifs définis plus haut exigeait « *l'adhésion et le concours de toutes les parties en cause au règlement de paix* », soit le peuple palestinien et l'OLP qui devaient être associés à la négociation. En invitant les Palestiniens et l'OLP à s'engager avec eux dans la voie d'une négociation pacifique, c'était pour l'Europe une forme de reconnaissance. Elle pouvait dorénavant être considérée, sans être l'unique, comme un interlocuteur nécessaire. Cette déclaration était un désaveu implicite de Camp David qui limitait alors les négociations à l'Egypte et Israël.

De plus, les Neuf ne se bornaient plus à y rappeler leur doctrine traditionnelle. La nouveauté était qu'ils annonçaient leur intention de passer des paroles aux actes, les liens de la Communauté avec tous les pays du Moyen-Orient justifiant une initiative de sa part.

Ils se déclaraient ainsi disposer à participer « *à un système de garanties internationales concrètes et contraignantes, y compris sur le terrain* » et, surtout, ils faisaient part de leur

²⁵ Conseil européen de Venise, déclaration sur le Moyen-Orient, dans *Bull.CE*, n°6-1980, point 1.1.6, pp.10-11. Voir aussi annexe du rapport fait au nom de la commission politique sur la situation au Proche-Orient, Penders M.J, dans Parlement européen, *doc. de séance* (1982-1983), Doc.1 786/82 PE 73-166/def, p.49

²⁶ Parlement européen, Rapport présenté au nom de la Commission politique, *Doc.1-786/82*, p.7.

intension de prendre « *les contacts nécessaires* » avec les parties en conflit. Ces contacts devaient avoir pour but de « *s'informer* » de leur position « *par rapport aux principes définis* » à Venise et de pouvoir, « *à la lumière des résultats de cette consultation* », déterminer « *la forme que pourrait prendre une initiative* » des Etats membres de la Communauté européenne.

C'était donc bien l'initiative la plus évolutive par rapport à toutes celles qui avaient été prises auparavant. Elle était plus audacieuse et novatrice de sorte que l'on pouvait parler à ce sujet d'un « *esprit de Venise* ». ²⁷ Les Etats membres, unis, entendaient jouer un rôle autonome au Proche-Orient en menant une approche collective plus active. Ils avaient témoigné « *la volonté de l'Europe, en tant que force politique indépendante, unanime et engagée, d'agir concrètement, en faveur du retour à la paix* ». ²⁸

Le président de la Commission, Roy Jenkins, déclara ainsi que le Conseil européen de Venise avait marqué « *de nouveaux progrès considérables en matière de coopération politique* ». ²⁹ Pour Valéry Giscard d'Estaing, la déclaration répondait « *à ce que la Communauté pouvait et devait faire* », s'efforçait « *de faire apparaître que l'Europe a une position juste et équilibrée* » et, enfin, présentait « *l'avantage d'instaurer un suivi, un processus de contacts avec les parties en présence* ». Margaret Thatcher émit, elle aussi, un bilan positif en soulignant des discussions en « *partenaires* » et la détermination des Neuf d'être « *un facteur de force sur le plan international* », mais tout en précisant que les Etats-Unis devaient garder « *un rôle prédominant dans ce processus à long terme* ». ³⁰

Une position européenne s'était donc exprimée qui ne fut pas alignée sur la politique américaine mais qui ne cherchait pas non plus « *à faire obstacle au processus engagé par les accords de Camp David* » dont les Neuf reconnaissaient les grands mérites (évacuation du Sinaï). ³¹ La Communauté avait ainsi montré qu'elle ne dépendait de personne et qu'elle était présente sur la scène internationale.

La déclaration de Venise apparaissait cependant « *non pas comme un point de départ d'une politique européenne dans les années 1980 mais plutôt comme le point culminant de cette*

²⁷ Bebo Tollys, *La coopération politique au sein de la Communauté européenne en face des problèmes du Proche-Orient*, Paris, [s.n.], 1987, p.152.

²⁸ Position de la Communauté présentée par M.Thorn devant l'Assemblée générale des Nations unies sur la « question de Palestine », dans *Bull.CE*, n°7/8-1980, point 2.2.69, p.94.

²⁹ Conseil européen de Venise, déclaration M.Jenkins, dans *Bull.CE*, n°6-1980, point 1.1.12, p.13.

³⁰ Prise de position des chefs d'Etat et de gouvernement des Neuf, dans *Bull.CE*, n°6-1980, point 1.1.13, p.13.

³¹ Déclaration M.Colombo, dans *Bull.CE*, n°6-1980, point 2.3.12, p.114.

politique dans les années 1970 ». ³² Elle allait effectivement exprimer une unité sans lendemain du fait du retournement de l'attitude de la France qui allait s'opérer quelque temps plus tard avec l'arrivée de François Mitterrand. En attendant, la cohésion et la détermination de la Communauté européenne à assumer une part de responsabilité plus grande allaient se poursuivre.

Elles se manifestèrent dès le 30 juillet à l'occasion du vote de la résolution du Conseil de sécurité sur la question palestinienne où les Neuf s'étaient abstenus, celles-ci ne concordant pas, « *par certains éléments* » et « *par leurs omissions* », avec leur déclaration. C'était aussi le moyen pour les Etats membres de « *marquer clairement leur volonté de ne pas se prononcer à la veille des entretiens que le chef de la mission de contact aura avec les uns et les autres d'une manière amicale et approfondie* ». ³³

En effet, comme convenu à Venise, Gaston Thorn (MAE, Lux.) entreprit des contacts avec tous les pays concernés par le conflit israélo-arabe afin d'exposer les principes qui avaient été définis à Venise, d'enregistrer les différentes réactions, et d'évaluer une éventuelle initiative de ces Etats qui pourrait aider la Communauté européenne à agir plus concrètement. Cette mission fut menée dans un grand nombre de pays : Tunisie les 29-30 juillet 1980, Israël le 31 juillet et 1^{er} août, le Liban les 4 et 5 août, Syrie les 6 et 7 août, Jordanie du 7 au 10 août, Koweït le 19 août, Irak le 20 août, Arabie Saoudite le 23 août et enfin Egypte les 30 et 31 août. A l'issue de sa tournée, Gaston Thorn les remercia de « *leurs accueil courtois et même chaleureux* » et de l'intérêt qu'ils avaient porté à la mission européenne « *ainsi que de leur appréciation du rôle que l'Europe* » était « *appelée à jouer dans cette partie du monde* ». Mais, il précisait aussi que les principes de la déclaration de Venise n'avaient été que partiellement et inégalement acceptés. ³⁴

Le secrétaire général de la Ligue arabe avait déclaré avec un certain optimisme que l'Europe « *avec son poids moral et politique* » était en mesure de jouer un rôle efficace pour le « *triomphe du droit au Proche-Orient* ». ³⁵ D'autres dirigeants de plusieurs pays arabes s'étaient aussi montrés assez favorables à l'initiative européenne. Ainsi, par exemple, Yasser Arafat, président du Conseil de l'OLP, avait émis le souhait de voir l'Europe aller « *plus*

³² Pijpers A, cité dans de la Serre Françoise, « la coopération politique européenne à propos du conflit Israélo-arabe à l'ONU » dans *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes internationales*, Constantin Stephanon (dir.), Paris, PUF, 1985, p.141.

³³ Abstention commune des Neuf lors du vote de la résolution, dans *Bull.CE*, n°7/8-1980, point 2.2.70, p.94.

³⁴ Sur la mission de contacts voir la Communauté devant les Nations unies, discours de M.Thorn, le 23 septembre 1980, dans *Bull.CE*, n°9-1980, point 3.4.1, pp.102-103.

³⁵ *Le Monde*, 31 juillet 1980.

loin » que la déclaration de Venise afin d'obtenir un résultat concret sur le terrain et d'être moins dépendante à l'égard des Etats-Unis.³⁶

A l'inverse, le dirigeant syrien s'était montré plus critique à l'égard d'une initiative et entreprise européennes qui ne pouvaient être, selon lui, qu'un prolongement des accords de Camp David. En Israël, Menahem Begin jugeait la politique européenne au Proche-Orient de « *destructive* » et « *purement mercenaire* », et certains dans l'opposition israélienne critiquaient les européens « *qui prétendent pouvoir dicter à Israël quels doivent être les critères de sa sécurité* ». ³⁷ Quant aux Etats-Unis, ils prenaient acte de la démarche européenne qui cherchait, selon eux, à se substituer aux accords de Camp David à un moment où les négociations tripartites égypto-israélo-américaines se trouvaient dans l'impasse.

Au Conseil européen de Luxembourg, les 2 et 3 décembre 1980, les problèmes du Proche-Orient dominèrent les discussions.³⁸ Il fit le point sur l'action menée par les Neuf depuis l'adoption de la Déclaration de Venise ainsi que sur les résultats de la mission sur la base du rapport remis par Gaston Thorn. Il constatait que celle-ci « *avait fait ressortir le grand intérêt suscité par la prise de position de l'Europe et qu'elle avait été à cet égard un succès* ». Il la chargeait donc, en consultation avec les ministres des Affaires étrangères, de prendre de nouveaux contacts avec les parties concernées.

A cette occasion, un document de travail assez vague avait également été soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement suite à la décision des ministres des Affaires étrangères et de la Grèce prise lors d'une réunion informelle du 25 octobre 1980, d'entreprendre une réflexion destinée à clarifier et à concrétiser les principes de Venise.³⁹ Il comprenait quatre chapitres : évacuation des territoires occupés, autodétermination des Palestiniens, sécurité pour tous les Etats de la région, statut de Jérusalem. Le Conseil invita alors les ministres à poursuivre leurs réflexions en tenant compte des développements de la situation et à lui faire rapport. Bien que cette approche fût approuvée, elle resta finalement au stade de projet, la Grande-Bretagne s'opposant à une nouvelle initiative des Neuf sur le conflit du Proche-Orient. Elle jugeait inopportune toute initiative européenne à un moment où la nouvelle administration américaine n'était pas encore installée. La raison invoquée était donc l'attente de l'entrée en fonction du nouveau président américain, Ronald Reagan succédant à Jimmy Carter.⁴⁰

³⁶ AFP *Bulletin d'Afrique* du 10-11 août 1980, n°10242.

³⁷ « La mission européenne au Proche-Orient », *France Pays arabes*, n°93, juin 1981, p.21.

³⁸ Conseil européen de Luxembourg, les 2-3 décembre 1980, dans *Bull.CE*, n°12-1980, point 1.1.13, pp.10-11.

³⁹ *Le Monde* 28 octobre 1980.

⁴⁰ Propos de Lord Carrington rapportés par le quotidien américain de Paris l'*International Herald Tribune*, le 14 novembre 1980.

Conformément à la décision de Luxembourg, M. Van der Klaauw transmit, de son côté, un rapport intermédiaire sur les premiers résultats de sa mission au Conseil européen de Maastricht des 23-24 mars 1981. Celui-ci prit note « *avec satisfaction* » de l'accueil réservée, une fois de plus, à la mission et considérait les résultats comme encourageants. Un rapport final devait ensuite être présenté au Conseil européen des 29-30 juin 1981.⁴¹

Mais, l'échec de Valéry Giscard d'Estaing à l'élection présidentielle en mai 1981 allait bouleverser la ligne de conduite communautaire vis-à-vis de l'extérieur. Son départ marqua la fin d'Europe particulièrement active cherchant à exprimer une attitude originale et apparaissant comme une force indépendante. Si la France avait joué jusqu'à présent l'atout européen sur les dossiers dominés par les Etats-Unis, une rupture allait s'opérer rapidement et l'élan européen sur la scène internationale s'essouffler. De sorte que l'on pourrait dire que la construction d'une identité européenne par une approche commune des problèmes internationaux semblait avoir connue son apogée sous Valéry Giscard d'Estaing.

Dès son arrivée François Mitterrand marqua effectivement une attitude nettement différente sur le conflit du Proche-Orient en se comportant comme un allié fidèle des Etats-Unis et un ami d'Israël. Ce changement d'atmosphère fut visible à son premier Conseil européen fin juin où il coupa les ailes à l'initiative européenne et surprit ses partenaires en désavouant en partie la déclaration de Venise.⁴² Il était déjà perceptible dans les correspondances étrangères du président français : si dans celle datée du 1 juin (⁴³) la déclaration de Venise y était confirmée, celle du 3 juin ne la mentionnait plus.⁴⁴ Il déclara aussi plus tard devant la Knesset :

*« Pourquoi, en 1980, ai-je regretté que la conférence de Venise eût implicitement rejeté, au bénéfice d'une négociation globale, la procédure de Camp David ? Parce que je préférerais une paix qui se fait peu à peu à une paix qui ne se fait pas du tout, une négociation réelle à une négociation incertaine, et sans récuser pour autant l'accord global, en fin de compte ».*⁴⁵

Il estimait qu'il y avait un problème de fond et un problème de méthode : « *Je suis pour ses objectifs et contre ses moyens* ». ⁴⁶ Sur le premier, il proposait « *des perspectives comparable* » et, sur le second, il se faisait l'avocat des « *petits pas* » et des accords du type Camp David.⁴⁷ Il tenait donc un double discours : d'un côté, on avait peine à percevoir ce qui le distinguait du gouvernement précédent, les principes étant les mêmes (existence reconnue

⁴¹ Conseil européen de Maastricht, 23-24 mars 1981, dans *Bull.CE*, n°3, point 1.1.10, p.9.

⁴² Conseil européen de Luxembourg, dans *Bull.CE*, n°6-1981, point 1.1.14.

⁴³ Lettre du 1 juin 1981 dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, pp.27-28.

⁴⁴ Lettre du 3 juin 1981, dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, pp.29-30.

⁴⁵ Déclaration du 4 mars 1982, dans *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, *opus cit.*, p.341.

⁴⁶ Lundi 29 juin, dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.48.

⁴⁷ Déclaration de M.Mitterrand à l'issue du Conseil européen, dans *Bull.CE*, n°6-1981, p.11.

et sécurité garantie pour l'Etat d'Israël, droit à une patrie et à l'autodétermination pour le peuple palestinien, nécessité d'associer l'OLP à la négociation du règlement) et, de l'autre, il prenait le risque d'approuver les accords de Camp David. Ce ralliement ruina d'une certaine manière la déclaration de Venise. L'essentiel à ses yeux demeurait Camp David que « *j'ai approuvée, dit-il, et dont je pense qu'il peut s'élargir* ». Il chercha en contrepartie à orienter les efforts des Dix dans une nouvelle direction : « *on parle toujours des Palestiniens et bien peu des Lieux saints* », confiait-il ainsi au *Monde*.⁴⁸

En se ralliant à la décision de l'OTAN et au processus de Camp David, François Mitterrand comblait les vœux de ceux qui souhaitaient s'abriter sous le chapeau de l'atlantisme. Mais, du même coup, il s'exposait à décevoir ceux qui rêvaient de l'émancipation. La France sous François Mitterrand, refusant de se sentir liée par la déclaration de Venise qu'elle avait pourtant fait adopter par ses partenaires européens, parce qu'elle semblait trop audacieuse, dangereuse, excessive et défavorable à Israël, tenait désormais à apparaître comme une puissance responsable ayant un point de vue propre sur tous les affrontements.

Cette attitude eut pour effet d'affaiblir la cohésion politique de la Communauté ainsi que la portée des initiatives entreprises dans le cadre de la coopération politique. Cet épisode illustre finalement la précarité de la CPE : la France qui était, sous Valéry Giscard d'Estaing, promotrice d'une position européenne sur le conflit israélo-arabe, revendiquait désormais sur ce dossier, sous François Mitterrand, sa liberté de manœuvres. L'initiative européenne de Venise avait donc été tuée et le vague projet d'y substituer un débat sur les Lieux saints n'était là que pour faire illusion.

D'ailleurs, le discours prononcé le 22 septembre 1981 devant l'Assemblée générale des Nations unies de Lord Carrington, président en exercice du Conseil des ministres depuis l'été 1981, marquait bien la fin d'une politique communautaire au Proche-Orient qui se voulait inspiratrice et source d'impulsion. Il s'y contenta de confirmer la poursuite des efforts des Dix « *en vue de promouvoir activement le règlement de paix* » et d'accueillir « *avec faveur toutes déclarations claires en faveur d'un règlement pacifique* » y compris celle « *faite le mois dernier par le prince héritier Fahd d'Arabie Saoudite* ». ⁴⁹ Ce dernier avait proposé, le 7 août, un règlement d'ensemble du conflit du Proche-Orient avec le plan Fahd reconnaissant pour la première fois, quoique indirectement, le droit d'Israël à l'existence en contrepartie de

⁴⁸ Gabriel Robin, *opus cit.*, p.47.

⁴⁹ La Communauté devant les Nations unies, discours de Lord Carrington, le 22 septembre 1981, dans *Bull.CE*, n°9-1981, point 3.4.1, p.83.

la création d'un État palestinien en Cisjordanie et à Gaza. Naguère soucieuse d'être en amont du processus de paix dans cette région, la Communauté européenne avait décidé de se contenter de soutenir des propositions ou des plans élaborés par d'autres. Ainsi, le 13 octobre 1981, les ministres des Affaires étrangères se bornèrent à charger le nouveau président en exercice « *d'explorer les possibilités de mise en pratique du plan Fahd* » qui devait constituer une bonne base de discussion et qui contenait tout ce qui pouvait constituer le fondement d'un règlement de paix au Proche-Orient. Il semblait donc qu'« *on ne fasse plus état d'une voix européenne dans le règlement du conflit au Proche-Orient* ». Pour Claude Cheysson l'explication était simple :

*« Ce n'est pas nous qui ne faisons plus état de la voix européenne, c'est malheureusement l'ensemble des pays concernés...Je suis passé au Proche-Orient et je n'ai guère étendu parler de la voix européenne. La voix européenne se fera réentendre un jour mais aujourd'hui je ne vois pas très bien ce qu'elle aurait à dire ».*⁵⁰

Les Etats-Unis, actionnés par Israël, refusèrent de leur côté d'approuver le plan Fahd et rappelèrent à l'ordre leurs alliés européens en vue d'une participation éventuelle de certains Etats membres à la force multinationale au Sinaï prévue aux accords de Camp David. Le principe de cette participation fut alors en discussion au sein des Dix dès le 26 octobre.⁵¹

La France, qui ne voulait pas de l'Europe comme cadre d'une action collective, opta pour une démarche propre pouvant associer d'autres Etats européens individuellement, puisqu'elle ne se souciait pas d'agir seul. La notion d'intervention européenne ne pouvait donc avoir de sens et plusieurs Etats membres excluaient même cette forme de présence européenne.

Le 30 octobre, l'Italie se déclara, pour sa part, d'accord à une participation et, le 2 novembre, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas en firent autant avec la bénédiction de leurs partenaires européens. Il faudra néanmoins attendre le 23 novembre pour qu'ils se décident à franchir le pas, en rendant public le message des « Quatre » aux gouvernements des Etats-Unis, d'Egypte et d'Israël sur leur participation dans le Sinaï. Cependant, ils prirent aussi le soin, au moment même où ils s'insérèrent dans le dispositif de Camp David, de protester qu'ils étaient loin d'en approuver tous les éléments et qu'au contraire ils demeuraient fidèles aux principes de la déclaration de Venise :

« Les Dix considèrent que la décision de la France, de l'Italie, des Pays-Bas et du Royaume-Uni de participer à la force multinationale dans le Sinaï répond à la volonté mainte fois exprimée par les pays membres de la Communauté de faciliter tout progrès en direction d'un règlement global de paix au Proche-Orient sur la base de l'acceptation mutuelle du droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la

⁵⁰ Robin Gabriel, *opus cit.*, p.80.

⁵¹ Coopération politique, réunion du 26 octobre 1981, Luxembourg, dans *Bull.CE*, n°10-1981, point 2.2.59, p.62.

*région, et de la nécessité pour le peuple palestinien d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination ».*⁵²

Lord Carrington précisa même que la Force européenne viendrait dans le « *cadre de l'Accord de Venise et non de Camp David* » et qu'« *il n'est pas possible de reconsidérer ce point* ». ⁵³

Les Etats-Unis et Israël, qui voulaient garder la direction du règlement de l'affaire du Proche-Orient, rappelèrent aussitôt formellement que « *La Force est fondée sur le respect des accords de Camp David et du traité de paix entre l'Égypte et Israël* ». ⁵⁴ Ils rejetaient le plan Fahd et la déclaration européenne de Venise. Menahem Begin ajouta même qu'« *Israël n'acceptera la présence d'une Force européenne dans le Sinäi que sur la base des documents de Camp David. Cela rend donc impossible la participation des Européens* ». ⁵⁵

Si en apparence chacun était resté sur ses positions, leur participation marquait l'enterrement du plan Fahd et de la Déclaration. Les Européens, et la France en tête, avaient finalement lâchés les Arabes et les Palestiniens. C'était du moins l'impression qui en ressortit. D'ailleurs, la Ligue arabe estima qu'« *Une telle collaboration de l'Europe serait interprétée comme un ralliement aux accords de Camp David* ». ⁵⁶ Et, la déclaration de Claude Cheysson à Jérusalem, le 7 décembre 1981, ne pouvait que confirmer ce sentiment :

« N'étant pas pays de la région, nous savons que nous avons ni projet, ni initiative à proposer. Il n'y aura pas de projet français, il n'y aura pas d'initiative française, il n'y aura pas, tant que nous serons au gouvernement, de projet européen, d'initiative européenne ». ⁵⁷

Le message était clair : la politique de la France serait de ne pas avoir d'initiative et de faire en sorte que l'Europe n'en ait pas non plus. Contrairement au temps de son prédécesseur, elle ne serait pas le moteur de l'Europe et ne s'imposerait pas comme tel : « *La France n'a pas d'ambitions au Moyen-Orient ; elle n'a pas l'intention de jouer un rôle ni de proposer un plan* ». ⁵⁸ L'abandon par la France de son rôle d'inspirateur avec le revirement de François Mitterrand entraîna de fait une perte d'influence européenne. Or, les hostilités menaçaient de se rallumer à la frontière israélo-libanaise.

En effet, le 13 décembre 1981, le Premier ministre israélien décida d'annexer les hauteurs du Golan conquises sur la Syrie en 1967. Ce geste fut jugé comme provoquant et la violation du droit internationale manifeste. Les ministres des Affaires étrangères des Dix

⁵² Coopération politique, le 23 novembre 1981, dans *Bull.CE*, n°11-1981, point 2.2.63, p.66.

⁵³ Mercredi 25 novembre 1981, dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.136.

⁵⁴ Gabriel Robin, *opus cit.*, p.47.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, vendredi 27 novembre 1981, p.138.

⁵⁷ De La Serre Françoise, « La politique européenne de la France : new look ou new deal ? », *Politique étrangère*, n°1/1982, pp.131-133.

⁵⁸ Vendredi 6 novembre 1981, dans Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.129.

déplorèrent alors « *vigoureusement la décision* » qui ne pouvait que nuire aux perspectives de paix, et le communiqué hebdomadaire du Conseil des ministres français la « *dénonç[a]* ». ⁵⁹ Simples paroles sans conséquences. L'Europe communautaire était bien impuissante politiquement et le détachement soudain de la France pour toute initiative européenne ne pouvait qu'amplifier cette absence. Si elle tentait au moins dans les mots de se rassembler, un discours ne pouvait suffire dans ce contexte. Il paraissait évident que des actes seraient plus significatifs que des mots. Les Etats européens n'avaient fait, finalement, qu'occuper la place qui leur était assignée dans un dispositif conçu et contrôlé par d'autres : user du droit de produire de solennelles et platoniques déclarations lorsque c'était possible.

Depuis l'avènement de François Mitterrand, proche d'Israël par des « *rappports personnels qui [allait] bien au-delà des affinités idéologiques, l'Europe [était] la grande absente. Ce qui était présenté par M.Giscard d'Estaing comme l'un des plus brillant succès de sa politique extérieure, une position commune de l'Europe sur le conflit proche des options originelles de la France, [était] maintenant largement abandonné...* ». ⁶⁰ François Mitterrand jouait sur deux tableaux : il accomplissait des gestes propres (ex : plan franco-égyptien ci-après) tout en cherchant des positions communes dénuées de portée réelle : avec le retrait d'Israël du Sinaï le 25 avril 1982, la Communauté se contenta de dire que ce retrait, qui avait été obtenu par la voie de négociation, représentait « *une étape importante* » et espérait qu'elle soit « *suivi de nouvelles négociations* » devant conduire à une paix globale, juste et durable. ⁶¹ La concertation semblait bien avoir atteint ses limites dans la volonté des Etats de rappeler qu'ils avaient soit un domaine d'action propre, soit la volonté d'un rôle originale.

Toutefois, si par cette succession de déclarations sans effet la Communauté s'était retrouvée reléguée au rang d'accessoiriste puis de spectateur, et non d'acteur, elle pouvait être consolée par la vision que l'on avait d'elle à l'extérieur. Ainsi le président Moubarak écrivait-il à Wilfried Martens, président du Conseil européen, à la suite de l'invasion israélienne du Liban (6 juin 1982 opération Paix en Galilée ; siège de Beyrouth le 16 juin 1982) :

« Le manque de fermeté de la part des Etats-Unis donne à Israël l'impression qu'il peut compter sur le soutien américain ; quelle que soit sa politique à l'égard du peuple palestinien. Dans ce contexte, les pays européens peuvent et doivent jouer un rôle important pour garantir que l'agression ne soit pas récompensée... ». ⁶²

⁵⁹ Déclaration des MAE des Dix, les 14-15 décembre 1981 à Londres, dans *Bull.CE*, n°12-1981, point 2.2.63, p76 et communiqué du Conseil français dans Gabriel Robin, *opus cit.*, p.50.

⁶⁰ Dominique Moïsi, « La France de Mitterrand et le conflit du Proche-Orient : Comment concilier émotion et politique ? » dans *Politique étrangère*, n°2-82, juin 1982, pp.397-400.

⁶¹ Déclaration de la Communauté à l'occasion de l'évacuation complète du Sinaï, Luxembourg, 26-27 avril 1982, dans *Bull.CE*, n°4-1982, point 2.2.68, p.51, et dans *Doc. d'actualité Internationale*, 15 juillet 1982.

⁶² *Agence européenne*, 28-29 juin 1982, p.5.

La Communauté ne devait donc pas décevoir les attentes placées en elle. François Mitterrand comprit alors qu'il avait eu tort de croire qu'en se rapprochant d'Israël, il se mettrait en position de modérer le conflit et de l'orienter vers un règlement. La France élèvera donc quelques protestations verbales endolorissant l'amitié franco-israélienne puisque, devant la façon dont le gouvernement israélien réprimait l'agitation dans les territoires occupés, elle rejoignit la Communauté pour condamner l'intervention. Fin juin, au Conseil européen de Bruxelles, les Dix condamnèrent donc l'action armée d'Israël et la mirent en garde : celle-ci ne pouvait obtenir sa sécurité par l'usage de la force mais plutôt « *à travers la satisfaction des aspirations légitimes du peuple palestinien* », lequel avait droit à l'autodétermination ainsi qu'à être représenté lors des négociations et, à ce titre, ils rappelaient la nécessité d'y associer l'OLP.⁶³

Les lendemains de la guerre « paix pour la Galilée » allaient redonner une chance au processus de paix israélo-arabe par l'élaboration de plusieurs plans de paix, mais toujours aucun de la Communauté : celui des américains du 1 septembre 1982, celui des arabes adopté le 9 septembre 1982 au sommet de Fès au Maroc et très proche de la proposition de Ronald Reagan (droit d'Israël à l'existence, création d'un Etat palestinien indépendant, etc.) et le plan franco-égyptien de juillet 1982 fixant le cadre d'une solution globale au Liban et traitant du problème palestinien (reconnaissance l'OLP) et que les américains tenteront d'enterrer.⁶⁴

Les Etats membres de la Communauté allaient de leur côté apporter un soutien excessif à ceux-ci. Le 20 septembre 1982, les ministres des Dix saluèrent effectivement d'une part, l'initiative américaine qui offrait une occasion importante de réaliser des progrès pacifiques et constituait un pas vers la réconciliation et, d'autre part, le plan arabe qui permettait d'œuvrer en faveur de l'établissement de la paix. Quant au projet de résolution franco-égyptienne, il pouvait jouer un rôle utile dans l'établissement d'une base commune pour la solution des problèmes de la région.⁶⁵ Bien qu'ils aient précisé qu'ils continueraient à jouer un rôle actif en faveur d'un règlement de paix, ce ralliement à des projets élaborés par d'autres témoignait une fois de plus des limites de l'action de la Communauté sur la scène internationale relayée au second plan. Il n'apparaissait pas réaliste de présenter un grand plan d'ensemble. Ce qu'ils pouvaient faire ce n'était qu'améliorer le climat.

Aussi, le 2 décembre 1982, devant le retard avec lequel était saisie l'occasion politique créée par l'initiative américaine et surtout celle des arabes, gelée par le refus israélien et le

⁶³ Conseil européen de Bruxelles, les 29-30 juin 1982, dans *Bull.CE*, n°6-1982, point 1.5.4, p.17.

⁶⁴ Vendredi 2 juillet, initiative, dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, pp.269-270.

⁶⁵ CPE : situation au Moyen-Orient, le 20 septembre 1982, dans *Bull.CE*, n°9-1982, point 2.2.55, pp.56-57.

manque d'enthousiasme américain, les pays de la Communauté exprimèrent leur profonde « déception ».⁶⁶ Il était temps d'accélérer les choses, c'est-à-dire de « dépasser le stade des déclarations de principe et de trouver les moyens de concilier et de mettre en œuvre les différentes propositions de paix ».⁶⁷ Les efforts américains continuaient à ce titre « à être indispensables en vue de créer les conditions permettant aux négociations de commencer ». Toute action des Dix devait se rattacher à celle des Etats-Unis dont le rôle n'était pas « exclusif » mais revêtait « une importance primordiale ».⁶⁸ Les Dix se contenteraient « de faire usage de leur influence pour encourager une évolution vers des compromis et des solutions négociées ». La CPE, en soutenant ouvertement les Américains, ne jouait donc qu'un rôle de second plan derrière le partenaire outre-Atlantique. Et, on comprend mieux les raisons pour lesquelles leurs déclarations communes étaient presque dépourvues d'effets directs et concrets sur le conflit du Proche-Orient.

Le discours tenu par Claude Cheysson en janvier 1984 était même assez révélateur. Il résumait parfaitement l'action menée par les Dix sur l'affaire du Proche-Orient. Grâce aux efforts quotidiens, le jugement des Dix était certes attendu avec intérêts, voire même impatience, mais les Etats membres étaient encore trop « prudents ». Ils devaient prendre davantage parti sur les grandes questions internationales, rappeler les grands principes et proposer des solutions :

*« Ne nous leurrions pas non plus sur l'efficacité de notre action... Mais voyons la réalité en face : les dix Etats membres ne sont pas prêts à adopter dans tous les cas les mêmes positions. Alors, ne nous payons pas de mots. Renonçons à des textes vagues où l'on balance entre des jugements opposés. Néanmoins chaque fois que nous le pouvons, agissons. Utilisons les moyens diplomatiques de la Communauté et des ses Etats membres. Exprimons-nous publiquement, sachant que parfois notre voix est forte, notamment dans les organisations internationales. Effectuons des démarches conjointes, dialoguons avec les Etats tiers et les groupe d'Etats qui le demandent y trouvent intérêt ».*⁶⁹

Mais, si les Dix devaient pouvoir jouer activement dans les relations internationales « un rôle stabilisateurs », force était de constater que durant cette période, hormis une activité intense sous Valéry Giscard, la Communauté ne dépassera pas le stade des déclarations et les exemples ne manquaient pas. Le dernier épisode type que l'on pourrait citer est celui de mars 1986, où les Douze marquaient « leur inquiétude devant la retombée des espoirs » nés des initiatives américaine et arabe ainsi que « l'absence de tous progrès » et l'exacerbation des

⁶⁶ Conseil européen de Copenhague, 3-4 décembre 1982, dans *Bull.CE*, n°12-1982, point 1.2.10, p.12.

⁶⁷ Conseil européen de Bruxelles, 20-21 mars 1983, dans *Bull.CE*, n°3-1983, point 1.5.8, p.22.

⁶⁸ Programme de la présidence italienne, 16 janvier 1985, dans *Bull.CE*, n°1-1985, p.97.

⁶⁹ Déclaration devant le Parlement européen de M.Cheysson, président en exercice du Conseil, sur le semestre d'activité de la présidence française, dans *Bull.CE*, n°1-1984, point 3.4.1, p.105.

antagonismes.⁷⁰ Devant les Nations Unies, ils notèrent même avec regret « *une pose dans les efforts déployés pour rechercher un règlement du conflit* ». ⁷¹ La Communauté européenne réagissait mais n'agissait toujours pas.

Si les Dix s'était toujours préoccupés de la paix et de la stabilité au Proche-Orient, individuellement ou collectivement, et qu'ils avaient contribué aux tentatives visant à instaurer et préserver ces objectifs, depuis Venise il n'y avait finalement pas eu de véritable évolution de la politique européenne à l'égard de cette région mais plutôt un fléchissement, ce qui consacrait bien les limites de la méthode de coopération. Il n'existait pas encore d'ambition européenne concrète et suffisante pour pouvoir prétendre à un rôle d'interlocuteur dans les affaires mondiales semblable à celui des Etats-Unis. L'Europe communautaire n'avait pas réussi au niveau politique à s'affirmer sur le plan international en tant qu'acteur autonome. En engageant la coopération politique sur les problèmes du Proche-Orient, les Etats membres avaient atteint la première option qu'ils avaient fixée à la CPE à savoir la concertation dans le domaine d'une politique extérieure et l'adoption dans la mesure du possible d'une position commune sur les questions internationales les plus importantes. La coopération politique devait désormais dépasser ce palier juridiquement entériné par l'Acte unique.

Toutefois, les prises de positions des Etats membres sur les problèmes du Proche-Orient, leurs différentes formes d'initiatives afin de les résoudre, prouvaient bien que, d'une certaine manière, ils s'étaient efforcés de mener une politique commune dans cette région malgré le faible impacte qu'elle avait pu avoir. Ainsi la CPE ne s'efforça peut-être pas d'aller au delà des déclarations, mais les Etats membres avaient exprimé publiquement et régulièrement la position de la Communauté à l'égard du Proche-Orient et leur volonté de contribuer à la recherche d'une solution au titre de la coopération politique ou dans les enceintes internationales. Ces déclarations communes, parfois complétées de missions diplomatiques, montraient qu'ils partageaient les mêmes préoccupations essentielles et, surtout, attestaient de cette « *image d'un groupe désireux de mener une action collective au plan international* ». ⁷²

Outre l'affaire du Proche-Orient dans laquelle la CPE avait contribué, tant bien que mal, à la manifestation d'une identité européenne par l'élaboration de positions communes se

⁷⁰ Déclaration des ministres des Affaires étrangères, le 27 mars 1984, dans *Bull. CE*, n°3-1984, point 2.4.3, p.86.

⁷¹ La Communauté devant les Nations unies, dans *Bull. CE*, n°9-1984, point 3.4.1, pp.89-90.

⁷² De la Serre Françoise, « la coopération politique européenne à propos du conflit Israélo-arabe à l'ONU », *opus cit.*, p.145.

diluant parfois dans l'atlantisme, la Communauté européenne avait eu d'autres occasions de montrer l'existence de sa personnalité politique sur la scène internationale et d'une volonté européenne d'initiative autonome et constructive.

L'Afghanistan

Les événements qui se déroulèrent en Afghanistan avec l'invasion soviétique le 27 décembre 1979 furent l'occasion de montrer l'existence d'une volonté d'action commune des Etats membres sur le terrain de la politique étrangère autant que la valeur d'une action coordonnée entre la Communauté et la coopération politique.

Cette invasion provoqua effectivement un certain nombre de réactions, de prises de positions et de décisions tant de la part des différentes instances de la Communauté et que de la coopération politique. Tous considéraient cette intervention comme inacceptable, comme un acte d'agression et d'expansionnisme. Une multiplicité de textes furent ainsi émis, témoignant de la convergence des positions sur la condamnation unanime de l'intervention soviétique et sur l'action que la Communauté devait mener.

Quelques semaines après l'invasion soviétique, le 11 janvier 1980, le représentant italien auprès de l'ONU fit ainsi une déclaration au nom des neuf pays de la Communauté exigeant le retrait immédiat et inconditionnel des troupes soviétiques et réaffirmant le droit à la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale pour le peuple afghan. Puis le 15 janvier, ce fut au tour des ministres des Affaires étrangères des Neuf de faire, au titre de la coopération politique, une déclaration réprouvant fermement l'intervention militaire soviétique qui constituait une « *violation grave* » des principes régissant les relations internationales et menaçait la détente. Ils dénoncèrent aussi le caractère « *inacceptable* » des explications russes et appelèrent l'Union soviétique à agir conformément à la résolution de l'ONU appelant au retrait immédiat et inconditionnel de toutes les troupes étrangères. Le même jour, le Conseil des Communautés prit des sanctions limitées d'ordre économique à l'égard de l'URSS en complétant l'embargo américain sur les exportations de produits agricoles, tandis que le Parlement adopta une résolution condamnatrice dans laquelle il invitait la Commission à reconsidérer immédiatement toutes les relations économiques, commerciales, financière et de crédits entre l'URSS et la Communauté européenne. S'en suivirent donc logiquement des mesures communautaires dans le domaine agricole, des aides alimentaire et humanitaire ainsi qu'en matière de politique commerciale (limitation des importations en provenance de l'Union soviétique). La démarche européenne avait ainsi combiné sanctions politiques (coopération politique) et sanctions économiques

(Communautés). D'après Roy Jenkins, ces actions communautaires rencontrèrent une réaction positive aux Etats-Unis. Il mit aussi l'accent sur la nécessité, dans le cadre de la situation actuelle d'une cohésion et solidarité accrue de la Communauté et d'éviter qu'un fossé ne se creuse avec leur partenaire américain qui imposait à l'égard de l'URSS, un embargo sévère.⁷³ Les livraisons communautaires ne devaient pas venir remplacer directement ou indirectement celles des Etats-Unis sur le marché soviétique.

Le 19 février 1980 à Rome, les Neuf définirent cette fois-ci, dans une déclaration officielle, une position originale sur l'Afghanistan qui n'était pas un simple alignement sur les Etats-Unis. D'ailleurs, le président français verra dans cette prise de position « *une date dans la répartition de l'Europe comme centre nouveau d'influence et de décision dans le monde* ». ⁷⁴ Les Neuf y soulignaient notamment la nécessité du retrait des troupes soviétiques et entendaient s'employer à en créer les conditions. Ils insistaient aussi à nouveau sur le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de l'Afghanistan. ⁷⁵

Puis, devant le maintien de la présence militaire dans le pays, les Neuf adoptèrent, à l'occasion du Conseil européen de Venise, une nouvelle déclaration dans laquelle, ils faisaient part de leur « *inquiétude* » face aux développements dramatiques de la situation et appelaient au retrait des forces soviétique, au rétablissement de l'autodétermination du peuple afghan, au respect de la souveraineté et intégrité d'un Afghanistan neutre et non aligné. Enfin, ils se disaient prêts à apporter leur appui à toute initiative visant à promouvoir une solution à la crise. ⁷⁶ L'occupation militaire était ainsi présentée comme inacceptable, constituant une atteinte à la paix pour le monde entier, et l'ensemble des Etats membres et la Communauté la condamnait. Ils s'étaient montrés unis dans l'action et fermes sur les principes fondamentaux. Ils avaient su faire preuve de cohésion et de détermination dans leur volonté de sauvegarder les libertés dans le monde.

Enfin et surtout, au Conseil européen de Luxembourg en juin 1981, les Dix prirent, conformément à ce qu'ils avaient annoncé une initiative très intéressante censée ouvrir « *une voie constructive à un règlement* ». En effet, il fut décidé que le moment était « *venu d'entreprendre un nouvel effort pour ouvrir la voie à un règlement politique du problème de*

⁷³ Réaction de la Communauté à l'invasion de l'Afghanistan, dans *Bull.CE*, n°1-1980, points 1.1.3 ; 1.1.4 ; 1.1.5 ; 1.1.6 ; 1.1.11 pp.7-10. Et pour le Parlement voir *JOCE* n°C34, 11.02.1980.

⁷⁴ Allocution télévisée du 26 février 1980, dans M.Weinachter, *opus cit.*, p.107.

⁷⁵ Réunion ministérielle du 19 février 1980, dans *Bull.CE*, n°2-1980, point 2.2.72, p.85.

⁷⁶ Conseil européen de Venise, *Bull.CE*, n°6-1980, point 1.1.9, pp.11-12 déclaration réitérée à Maastricht le 24 mars 1981, dans *Bull.CE*, n°3-1981, point 1.1.12, p.10.

l'Afghanistan ». A cette fin, le Conseil européen proposa « *qu'une conférence internationale soit convoquée aussitôt que possible* ». ⁷⁷ Celle-ci se déroulerait en deux phases : en premier lieu, mettre au point « *des dispositions internationales* » afin d'en finir avec l'ingérence extérieure et de créer les conditions permettant d'assurer l'indépendance du pays et, ensuite, arriver à un accord sur la mise en œuvre de ces dispositions ainsi que toutes autres questions devant garantir l'avenir du pays en tant qu'Etat indépendant et non aligné.

Cette tentative fut assez bien accueillie par un certain nombre de gouvernements mais ne connut pas les effets escomptés puisque, lors de la visite à Moscou, en juillet, pour s'entretenir sur la proposition européenne de conférence sur l'Afghanistan, Lord Carrington se heurta à une fin de non recevoir : « *la proposition des Dix d'organiser cette conférence a reçu un large soutien. Il est donc décevant que la réponse de l'Union soviétique ait été négative jusqu'ici* ». ⁷⁸ Ceux-ci continueront cependant, malgré cet échec, à mettre au point d'autres déclarations communes dans le cadre de l'ONU ou de la CPE, symbolisant l'unité de vue des Dix. ⁷⁹

Si le dossier afghan appartenait au domaine des supergrands, les Etats membres avaient su apporter, aux moyens des mécanismes de coopération, une véritable contribution au règlement de la crise, entreprendre une tentative logique, réaliste et constructive pour la résoudre en offrant la possibilité d'entamer des négociations. Leur action fut, qui plus est, complémentaire de celle menée dans le cadre communautaire.

Cette complémentarité, cette solidarité et cette volonté de faire état d'une identité européenne se retrouvent, par ailleurs, dans l'affaire du gazoduc en Pologne et, dans une moindre mesure, l'affaire des îles Malouines.

La Pologne et l'affaire du gazoduc

En 1980-1981, si l'éventualité d'une intervention du pacte de Varsovie jeta son ombre sur la Pologne, l'opération fut évitée grâce à une solution plus « convenable ». Le 13 décembre 1981, l'armée polonaise se chargea elle-même du rétablissement de l'ordre. Avec la proclamation de l'état de guerre, les Etats membres furent appelés à réfléchir à leur coopération, à prendre position au niveau des institutions communautaires et de la coopération politique.

⁷⁷ Conseil européen Luxembourg, le 30 juin, dans *Bull.CE*, n°6-1981, point 1.1.13, pp. 9-10.

⁷⁸ Réunion ministérielle, 13 juillet 1981, dans *Bull.CE*, n°7/8-1981, point 2.2.58, pp.70-71 ; et discours Lord Carrington devant les Nations unies, 22 septembre 1981, *ibidem*, point 3.4.1, p.84.

⁷⁹ Ex : *Bull.CE*, n°7/8-1981, point 2.258, pp.70-71 ; n°9-1981, p84 ; n°11-1981, point 1.1.12, p. 9 ; n°3-1982, p.21 ; n°9-1983, point 3.4.1 n°5-1984, point 2.4.1, p.111, p.117 ; n°9-1984, point 3.4.1, p87 ; n°12-1984, point 2.4.2, p.118 ; n°9-1985, point 3.5.1, p.120.

Mais, la cohésion des Dix sur ce problème fut, sur le moment, moins consensuelle que prévue. En effet, Paris ne voulait pas se prononcer : d'où l'exclamation fort critiquée de Claude Cheysson au lendemain de la déclaration de l'état de guerre : « *Naturellement, nous ne ferons rien* ». ⁸⁰

Ils se contentèrent donc d'une condamnation verbale légère faite à Londres, les 14 et 15 décembre 1981, en se déclarant « *concernés* » alors que le Parlement condamna le 17 décembre l'instauration de l'état de guerre et exigea son abrogation. Puis, le 4 janvier 1982 à l'issue d'une réunion informelle, les Dix « *solidaires* » soulignèrent finalement, dans un second communiqué, leur « *totale réprobation* » quant à l'évolution de la situation sans s'associer aux sanctions américaines. ⁸¹ Ils posaient trois conditions : levée de la loi martiale, libération des personnes arrêtées, restauration du dialogue avec l'Église et Solidarité.

La Communauté européenne apparaissait bien plus molle que les Etats-Unis qui prirent de véritables sanctions. Au lendemain de l'instauration de l'état de guerre, ces derniers réagirent fermement. Sans consulter leurs alliés européens, ils sanctionnèrent la Pologne et l'URSS et interdirent les transferts de technologie pétrolière et gazière vers l'est. Les Etats membres, engagés dans des formules de coopération dans ce domaine avec l'URSS, parièrent, eux, sur l'efficacité de pressions mesurées.

Tout en prenant note des sanctions économiques américaines (29 décembre 1981), les Dix précisaient ainsi qu'ils procéderaient « *à des concertations étroites et positives* » avec le gouvernement américain et ceux d'autres Etats occidentaux avant de préciser des mesures servant le mieux leurs objectifs communs et évitant tout ce qui serait de nature à compromettre leurs actions respectives. D'autres mesures seraient, disaient-ils, envisagées ultérieurement sur la politique commerciale commune vis-à-vis de l'URSS. Mais, par la suite la position des Neuf ne changea pas ce qui fit naître une controverse avec leurs alliés américains. L'opposition éclata alors lors du litige du gazoduc sibérien (1981-1982).

En effet, derrière la crise polonaise, se cachait un enjeu de fond beaucoup plus important : celui du gazoduc sibérien qui, au lieu d'unir le camp atlantique, allait le diviser. L'affaire naquit des contrats d'approvisionnement en gaz soviétique que conclurent plusieurs Etats membres en 1981 (France, Italie, RFA, Grande-Bretagne). Déjà en juillet 1981, les Etats-Unis avaient expressément demandé aux quatre pays européens concernés de ne pas financer la construction d'un gazoduc à travers l'URSS, projet « *scandaleux* », et avaient ajouté en

⁸⁰ *L'Europe et son identité dans le monde, opus cit.*, chapitre VI, p.207 ; ou dans *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, le 13 décembre 1981, p.143.

⁸¹ La Communauté et la Pologne, dans *Bull.CE*, n°12-1981, pp.13-14.

prédiction des futures sanctions à leur rencontre : « *Il faut empêcher ce gazoduc par tous les moyens* ». ⁸²

Furieux de la signature de contrat entre les pays membres et l'Union soviétique pour l'achat de gaz sibérien alors que l'état de guerre avait été proclamé en Pologne, les autorités américaines prirent, le 18 juin 1982, des mesures relatives à l'extension aux entreprises européennes de l'embargo de décembre 1981 sur les exportations à destination de l'Union soviétique d'équipements fabriqués sous licence américaine et destinés à l'exploitation du pétrole et gaz naturel. ⁸³ La crise transatlantique atteignit donc son paroxysme à l'été 1982. Cet embargo sur les fournitures de matériel pour le gazoduc européen était dirigé moins contre l'Union soviétique que contre la politique européenne d'exportation.

Très vite l'Europe politique fut amenée à s'opposer aux Etats-Unis, aucun des Etats membres ne voulant remettre en cause les contrats signés avec l'Union soviétique, et une approche différente des Etats-Unis allait ainsi être adoptée. Face aux mesures et pressions américaines visant à empêcher la construction d'un gazoduc, les pays européens réagirent avec unité par le refus de remettre en cause les contrats gaziers exigé par Ronald Reagan. On assista ainsi à un resserrement de la solidarité européenne, les pays européens cherchant une parade commune face au caractère commun de la menace. Paris, Bonn, Londres et Rome tenaient à honorer les contrats afférents au gazoduc sibérien malgré l'embargo américain.

Le 14 juillet puis le 12 août 1982, la Communauté demanda alors explicitement de retirer cet embargo. Ronald Reagan avait, selon les dires de François Mitterrand, « *pris une décision aberrante tant sur le plan politique que sur le plan du droit* ». Il convenait donc qu'il revienne sur cette décision. ⁸⁴ Leur relation avait « *atteint un point où il est dangereux pour toutes les parties de laisser aller les choses* ». ⁸⁵ D'après Claude Cheysson, elle s'était même profondément dégradée :

« Il y a entre les Américains et les Européens un divorce progressif. Nous ne parlons plus le même langage. Les Américains sont totalement indifférents à nos problèmes... il faut qu'on puisse se parler et, en ce moment, on ne se parle plus ». ⁸⁶

Il fallait donc désamorcer le conflit et restaurer un climat de confiance, « *c'est pourquoi nous devons tout faire afin d'améliorer nos procédures de consultations* » ajoutant que « *l'important c'est de ne pas aggraver les différends* ». ⁸⁷

⁸² Attali Jacques, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, 13 juillet 1981, p.55, et 20 juillet 1981, p.63.

⁸³ *Ibidem*, le 18 juin 1982, p.256.

⁸⁴ *Ibidem*, mercredi 1 septembre 1982, p.305.

⁸⁵ Embargo sur les fournitures pour le gaz sibérien : solidarité communautaire, dans *Bull.CE*, n°7/8-1982, point 1.1.4, p.9.

⁸⁶ Gabriel Robin, *opus cit.*, p.93.

Un « *fossé politique* » s'était effectivement creusé entre la Communauté européenne et les Etats-Unis, ceux-ci n'ayant pas « *le droit d'émettre des diktats à l'intention de l'Europe* ». Ils ne devaient pas s'insérer dans les affaires intérieures européennes comme législateur. Leur relation devait reposer sur « *un partnership sur pied d'égalité* ». Cette affaire était donc l'occasion pour les Etats membres de comprendre que pour être fort, il fallait « *être prêt à renoncer à une parcelle de souveraineté nationale et à donner à la Communauté les pouvoirs et les attributions pour agir* » dans la mesure où il s'agissait d'une question commerciale relevant de la compétence communautaire.⁸⁸

L'escarmouche du gazoduc sibérien, qui sera plus ou moins réglée en novembre 1982, montrait finalement la volonté des Etats-Unis de réaffirmer leur leadership et de garder un rôle directeur au sein du système atlantique.⁸⁹ L'action européenne resta dans ce contexte prudente et modératrice puisque quant on avait décidé d'être le fidèle suivant de la diplomatie américaine, il fallait s'attendre à être traité comme tel.

La crise polonaise provoqua néanmoins une sorte de mini-schisme transatlantique avec des Européens enclins à resserrer les rangs pour préserver leurs intérêts face à l'unilatéralisme américain. Ils avaient ainsi su utiliser à bon escient les mécanismes communautaires et de coopération pour coordonner leurs politiques.

Le conflit des Falkland

Sur cette affaire, les Européens n'allaient peut-être pas montrer le degré de cohésion attendu, mais la concertation allait permettre une fois de plus de dégager ou de confirmer des principes communs et de mettre en évidence l'interdépendance des problèmes entre la CEE et la CPE ou, si l'on veut la convergence des deux mécanismes en question. La guerre des Falkland allait illustrer l'imbrication des procédures : compétences communautaires et coopération – et mesures nationales ; mais aussi ses limites.

L'invasion par l'armée argentine le 1^{er} avril 1982 des îles Falkland, territoire dépendant du Royaume-Uni et associée à la Communauté, fit l'objet des préoccupations communautaires. Les ministres des Affaires étrangères des Dix (2 avril), la Commission (6 avril) et le Parlement européen (22 avril) condamnèrent unanimement et sans réserve cette invasion. Ils exhortèrent, d'une part l'Argentine à se conformer à la résolution 502 du Conseil

⁸⁷ Embargo sur les fournitures pour le gaz sibérien, *opus cit.*, p.9.

⁸⁸ Redéfinir la relation de la Communauté avec les Etats-Unis, résolution du Parlement européen, dans *Bull.CE*, n°4-1984, point 2.4.11, pp.71-72, déclarations de M.Hänsch et M.Seeler (Soc/D). Voir aussi *Bull.CE*, n°6-1982, point 2.2.43 et n°7/8-1982, point 1.1.4 et 2.2.53.

⁸⁹ Levée de l'embargo annoncé le 13 novembre 1982, voir *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, p.352.

de sécurité des Nations unies exigeant une cessation immédiate des hostilités et le retrait imminent de ses forces, et d'autre part les gouvernements des parties concernées à rechercher une solution diplomatique à leurs différends. Le 10 avril, les ministres confirmèrent leur position de principe mais prirent en plus, dans un esprit de solidarité, des mesures d'embargo d'armes et d'équipements militaires à destination de l'Argentine auxquelles s'ajouteraient d'autres mesures interdisant toutes leurs importations dans la Communauté.⁹⁰

Le Conseil arrêta ainsi le 16 avril un règlement suspendant l'importation de produit originaire d'Argentine pour un mois, après quoi celui-ci devait être prorogé, modifié ou abrogé au plus tard le 17 mai.⁹¹ Le 18 mai les mesures furent prorogées pour une durée d'une semaine.

En prenant des mesures d'embargo vis-à-vis de l'Argentine, la Communauté montrait sa cohésion et prolongeait la position prise par les Dix dans le cadre de la coopération politique. Il s'agissait en fait pour la CEE de rester aussi solidaire que possible face aux difficultés de la Grande-Bretagne. La crise entraîna donc une solidarité presque spontanée avec le partenaire agressé. Ainsi, quand Claude Cheysson demanda à François Mitterrand de soutenir l'Argentine, celui répondit : « *Il n'en est pas question. La solidarité européenne passe avant tout* ». ⁹²

Cependant, celle-ci s'éroda progressivement puisque, lorsque le Conseil décida de renouveler le 24 mai ces mesures pour une durée indéterminée, la cohésion fut moindre.⁹³ L'Irlande et l'Italie, nations réticentes à la décision de sanctions, se retirèrent du dispositif et levèrent leurs sanctions, tandis que le Danemark fit savoir qu'il continuerait d'appliquer les sanctions communautaires dans l'attente de leur remplacement par des mesures nationales. L'embargo sur les importations sera finalement levé le 22 juin 1982 sur décision du Conseil.⁹⁴

Cet épisode permet de cerner la portée et les limites de l'approche européenne dans les relations internationales. Celle-ci était toujours précaire en raison des divergences internes et des données internationales : « *certaines autres membres de la Communauté avaient flanché tandis qu'un ou deux d'entre eux s'étaient montrés carrément hostiles* ». ⁹⁵ Or, cette érosion d'une présence ferme, efficace et unie de la Communauté européenne sur la scène internationale à la mesure de son poids et de ses ambitions témoignait de la faiblesse manifeste et de l'insuffisance de la structure de la structure politique.

⁹⁰ Solidarité communautaire dans le conflit des Falkland, dans *Bull.CE*, n°4-1982, pp.7-8 et pp.54-55.

⁹¹ *JOCE*, n°L102 du 16.04.1982.

⁹² Vendredi 2 avril 1982, *Verbatim*, tome 1, *opus cit.*, pp.200-201.

⁹³ Dans *Bull.CE*, n°5-1982, point 1.1.5, p.9.

⁹⁴ Coopération politique, Iles Falkland, dans *Bull.CE*, n°6-1982, point 2.2.73.

⁹⁵ Margaret Thatcher, 10, *Downing Street, Mémoires, opus cit.*, pp.458-459.

Il avait, d'autre part, paradoxalement mis en évidence la coexistence des deux méthodes complémentaires en révélant des interférences avec la norme communautaire : usage des instruments de la politique commerciale à des fins de politique étrangère. Les sanctions politiques à objets économiques à l'encontre de l'Argentine constituaient un exemple de terrain où la CPE et la politique extérieure communautaire se rencontrèrent et même se complétèrent parfaitement afin de réaliser les actions envisagées par les Etats membres. Le seul vrai pouvoir que les Dix avaient effectivement pu faire jouer pour donner de la consistance à leur CPE, était le pouvoir économique. Un pouvoir qui revêtait en sus une signification essentielle puisque les mesures communautaires prises l'étaient sur la base du droit communautaire, c'est-à-dire de l'article 113 du traité de Rome qui offrait la garantie qu'elles soient appliquées dans un esprit de solidarité.

En fait, avec cette situation mixte, il était désormais de plus en plus difficile de distinguer les Dix agissant dans le cadre de la coopération politique et la Communauté en tant que telle. On vit ainsi émerger une anomalie fondamentale du système entre structure confédérale de la coopération politique et structure pseudo-fédérale de la politique commerciale commune.

Dans l'ensemble, toutes ces crises montraient qu'il n'existait pas encore, à proprement parler, de politique étrangère commune ou même de vision européenne véritablement cohérente sur le long terme. La proclamation de résolutions communes, résultats d'ajustements et de compromis diplomatiques, étaient encore loin d'une politique étrangère commune, objectif aspiré de la CPE. Même dans les domaines où l'Europe avait fait preuve de cohérence et de continuité pendant un certain temps, comme le conflit israélo-arabe, les résolutions adoptées ne s'inscrivaient pas dans une démarche d'ensemble, ne déterminaient pas de principes d'action commune. Or un discours ne pouvait suffire à un monde contrôlé par les deux grands. De plus, à l'exception de l'affaire des îles Malouines, l'identité européenne eut tendance à se définir essentiellement par opposition ou assimilation à l'égard des Etats-Unis. La CPE avait donc certes contribué à la manifestation d'une identité européenne mais cette identité restait fragmentaire et fragile et se dilua parfois dans l'atlantisme.

Ainsi, si elle était parvenue à assurer, non sans difficultés, une certaine continuité de la présence communautaire sur la scène internationale, cette relative unité face au monde extérieur ne devait pas cacher un bilan assez mitigé. Qu'il s'agisse de ses rapports avec l'Union soviétique, de ses contacts avec les Etats-Unis, ou des dossiers essentiels comme le conflit du Proche-Orient ou ceux impliquant un Etat membre (Malouines), l'Europe des Dix

avait montré des approches divergentes, un degré de cohésion variable. Le manque de stratégies communes et d'un minimum de planification dans les principales questions de politique étrangère avait effectivement donné lieu à des résultats très différents au cours des diverses occasions de coopération. Lors de certains dossiers, on avait, par exemple, assisté à l'affirmation incertaine d'une personnalité européenne et à une véritable difficulté de l'Europe des Dix, voire impossibilité, à concrétiser une « troisième voie », et dans d'autres cas au phénomène inverse.

Le bilan de l'action de la coopération politique laissait aussi ressortir les insuffisances de celle-ci. Il revient à énumérer les résolutions prises dans le cadre des différents conflits que nous avons étudiés. La coopération politique apparaissait comme un système à produire des déclarations de principes. Les textes adoptés n'avaient en outre pas de valeur juridique. Il s'agissait de simples engagements politiques toujours successibles d'être remis en cause (ex : les tentatives faites pour promouvoir une stratégie européenne face au conflit israélo-arabe ne firent pas disparaître les différences profondes des politiques nationales notamment avec François Mitterrand). La coopération politique ne disposait donc toujours pas d'une réelle capacité d'initiative et d'action : soit elle avait des principes de solution – énonciation des principes pour le règlement du conflit israélo-arabe (déclaration de Venise, 13 juin 1980), la Pologne (résolution du 4 janvier 1982 posant trois conditions), l'Afghanistan (déclarations successives) – soit elle apportait son soutien à l'Etat directement concerné (Royaume-Uni et l'affaire Falkland).

L'idée d'engagement juridique contraignant sur les grands problèmes internationaux était évidemment irréaliste : les prises de positions des Neuf, puis des Dix et enfin des Douze devaient tenir compte non seulement des variations et s'y adapter, mais aussi se combiner avec les impératifs, les priorités de chaque diplomatie nationale, chacun des Etats membres conservant une politique extérieure propre. L'esquisse d'une politique étrangère commune européenne résultait encore d'un compromis implicite tentant de concilier le statut indépendant des Etats membres avec la recherche d'une position commune là où c'était utile et possible. Il s'agissait, en conséquence, essentiellement d'une communauté de vue et de position des pays européens où chacun pouvait agir seul si cela lui paraissait préférable, ce qui réduisait considérablement les chances d'arriver à une véritable politique européenne active et agissante.

De même, la quasi-totalité des textes adoptés gardait un caractère réactif. Lorsqu'une position commune avait pu être établie, c'était en réaction à un événement et non dans des conditions qui permettaient de développer une véritable politique commune et d'infléchir sur le cours des

choses. Ces affaires avaient donc révélé les imperfections des mécanismes de coopération et leurs limites.

Cependant, résumer la coopération politique de la sorte serait réduire la portée réelle des actions des Etats membres puisqu'elles revêtirent indirectement une autre valeur. Elles avaient conforté la conscience communautaire en réduisant les rigidités nationales. Malgré les difficultés, les Etats membres, même les moins européens, s'étaient prêtés à la recherche de positions communes, ce qui prouvait bien qu'ils attachaient une importance à la coopération. Si celles-ci ne pouvaient modifier la situation politique dans la région étant avant tout déclaratoire, elles eurent un impact important sur le plan diplomatique (réactions diverses à travers le monde). En fait, les concertations et la mise en commun d'informations et des compétences au sein de la CPE avaient contribué à réduire les divergences et à permettre aux Etats membres d'adopter une stratégie collective minimale. Ils n'avaient peut-être pas pu dégager une position commune sur chaque question discutée, mais avaient réussi à développer des habitudes de consultations qui débouchèrent fréquemment sur des positions communes sur les grands problèmes internationaux. Ce fut en procédant régulièrement à des échanges de vues et en coordonnant leurs positions dans le cadre de la coopération politique qu'ils purent se représenter en tant qu'entité, notamment par les discours de la présidence, porte parole de la Communauté dans les enceintes internationales.

La CPE avait par ailleurs été opérationnelle sous d'autres formes :

- par l'exécution de démarches propre telles les missions diplomatiques dans le cadre du conflit du Proche-Orient ou l'essai de médiation avec l'entretien de Lord Carrington à Moscou en juillet 1981 sur la proposition européenne de conférence sur l'Afghanistan ;
- par les liaisons établies avec la CEE afin d'arrêter des mesures d'ordre économique en Pologne à la suite de la proclamation de l'Etat de guerre le 13 décembre 1981, en Argentine au moment de la guerre des Falkland, ou encore des sanctions contre l'Iran lors de l'affaires des otages de Téhéran en novembre 1979-janvier 1981 que nous n'avons pas étudié mais qui est un autre exemple. La coopération politique et les activités communautaires avaient été coordonnées témoignant de leur convergence. Bien sûr, l'adoption ou le maintien de ces sanctions était loin encore d'être aisés, comme en témoignait les réticences de l'Irlande, de l'Italie et du Danemark face aux mesures contre l'Argentine.

Les Dix avaient donc pris des initiatives communes dans les affaires mondiales lorsqu'ils étaient en mesure de constater une communauté d'intérêts. De cette manière et pour un grand nombre de problèmes internationaux, ils avaient été capable d'exercer une influence.

En ce qui concernait leurs relations avec les Etats-Unis, deux attitudes furent adoptées :

- d'un côté, pour s'affirmer et exister, la Communauté européenne fut amenée à s'opposer à ces derniers lorsqu'il y avait convergence des intérêts nationaux des Etats membres : lors de l'affaire du gazoduc sibérien, par exemple, les pays européens avaient réagi avec unité face aux mesures américaines interdisant le recours à certaines technologies pour la fabrication de l'oléoduc sibérien. Cet épisode montrait qu'elle pouvait être forte, solidaire et efficace, et sa politique étrangère vraiment européenne.
- mais, de l'autre côté, cette Europe politique avait atteint ses limites lors de l'affaire des euromissiles qui avait accru sa dépendance à leurs égards. Elle avait confirmé que l'atlantisme était resté une composante essentielle de l'identité européenne en matière de sécurité. L'Europe politique restait comme privée de ce qui constituait pourtant l'un des fondements essentiels de toute politique étrangère : la défense traitée dans le cadre atlantique.

L'étude du rôle et de la place de la Communauté dans les relations internationales avait en définitive montré qu'elle n'était pas devenue une partie du nouvel équilibre mondial, et qu'il restait encore un long chemin à parcourir avant qu'elle ne puisse jouer pleinement le rôle qui lui revenait sur la scène internationale et améliorer la crédibilité qui lui faisait encore défaut. Bref, avant de s'affirmer comme entité politique efficace et d'avoir sa physionomie propre. Il ne faudrait pas pour autant conclure en disant que la coopération politique manquait d'ambition. Elle ne s'étendit certes pas à tous les problèmes et à toutes les zones géographiques mais elle fit, sur de nombreux problèmes internationaux, l'apprentissage de sa capacité concrète d'application. L'intensification constante de la CPE et l'élargissement continu de son champ d'action témoignait clairement de sa valeur.

En fait, les réalisations prises dans leur ensemble avaient été considérablement impressionnantes. Entre 1980-1985, il y avait eu une assez grande cohésion de la part des Etats membres, symbole d'un rapprochement des politiques nationales.

D'ailleurs, pour la Pologne, l'Afghanistan et les îles Falkland, la CPE avait acquis un caractère nettement opérationnel attesté par la rapidité avec laquelle elle avait réagi aux événements. Cette infime unité témoignait d'un progrès notable de l'uniformisation des politiques nationales et ce, même si la coopération restait encore fragile. Les intérêts politiques particuliers ou les réalités nationales continuaient certes de peser mais la coopération politique avait permis de les atténuer et d'aboutir à des positions communes sur l'actualité internationale immédiate. Ainsi, l'Europe des Dix put être un interlocuteur écouté

et même recherché sur le plan diplomatique. Elle était parvenue, dans une certaine mesure, à montrer aux yeux du monde extérieur l'identité de l'Europe communautaire de sorte qu'à propos de ces conflits on ait pu évoquer son nom.

Enfin, ces différents théâtres d'opération de la coopération politique avaient eu le mérite de démontrer l'importance des mécanismes de la coopération politique dans le domaine de la politique étrangère et la nécessité non seulement d'un rapprochement et d'une concordance plus intenses avec le système communautaire, le problème de cohérence des deux ayant été mis en exergue, mais encore de se diriger vers une politique étrangère qui soit européenne, à défaut d'être commune, et de promouvoir une conception européenne en matière de sécurité avec, pour toile de fond, l'affirmation progressive une identité politique européenne sur le scène internationale.

Tous ces épisodes avaient donc eu une dimension fondatrice de l'intégration politique européenne et avaient été autant d'occasions d'entrer sur la scène d'une crise internationale en acteur.

Transition

Une partie du débat historiographique sur les années 1981-1985 a eu tendance à résumer la première moitié de la décennie 1980 comme une période de crise autant économique qu'institutionnelle dont on ne serait sorti qu'avec l'Acte unique. Cette position historiographique se révèle cependant exagérée. Il s'agit-là d'un « *raccourci...il faudrait le compléter d'une phrase* ». Georges Saunier définit les années 1981 - 1985 certes comme une période de crise, mais aussi « *des années de bouillonnement, d'essais, de tentatives avortées et de projets ajournés. Un fatras événementiel assorti de quelques lignes fortes d'où émerge les grands projets de relance de la seconde moitié des années 1980* ». Il a évidemment raison de ne pas résumer cette période à une simple crise.¹

Cependant elle n'est pas non plus qu'un simple « *fatras événementiel* ». L'Acte unique n'a pas été le fruit d'une succession d'événements désordonnés et confus. Il fut le résultat logique de la longue réflexion qui lui a précédé, réflexion certes laborieuse, mais nécessaire à l'évolution des mentalités. De plus, du strict point de vue de l'Union politique (donc hors problèmes économiques), ce fut plus une période de mise à plat des positions des uns et des autres. Une période de réflexion préliminaire impérative. Bref, le passage obligé après l'échec du rapport Tindemans qui avait clôturé la période précédente sur une note amère. Toujours du strict point de vue l'Union politique, il n'y eut pas de crise semblable à celle de 1965. Il n'y a pas eu de « désinstitutionnalisation ». Bien au contraire, le Royaume-Uni montra certes les limites de l'ambition commune européenne, mais il ne put la contrer. Les difficultés sont en outre inévitables à toute négociation devant composer avec des États aux intérêts composites et aux visions de l'avenir différentes. Cela nécessite inéluctablement des compromis et des concessions. Aussi, malgré les maigres résultats atteints, ces années ont été nécessaires pour parvenir à entériner les progrès réalisés à travers la première ébauche que constituait l'Acte unique. Une étape qui permit l'accomplissement rapide du saut qualitatif qui suivit: Maastricht. Ce fut donc essentiellement une période de bouillonnement décisive et essentielle pour la suite et qui, on l'oublie trop souvent du fait de l'importance attribuée au traité de Maastricht, marquait bien un tournant depuis les traités de Rome soit après presque trente ans d'existence de la CEE.

¹ Contribution de Georges Saunier, « Prélude à la relance de l'Europe : Le couple franco-allemand et les projets de relance communautaire vus de l'hexagone 1981-1985 » dans *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bitsch Marie-Thérèse, Wielfried Loth (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2001, p.463.

Table des matières

TOME 1

Introduction	3
Première partie : Le sursaut décisif de la première moitié des années 1980 : Un interlude nécessaire et décisif à Maastricht	
Section 1 : L'idée d'Europe politique entre illusion et désillusion (1980-1984)	17
Chapitre I - Une Europe politique en panne ?	18
Chapitre II - La tentative avortée du Parlement européen du projet de traité d'Union européenne	52
Section 2 : Le réveil européen (1984-1986)	83
Chapitre III - Vers une relance politico-institutionnelle de la Communauté européenne	84
Chapitre IV - L'Acte unique européen : une étape capitale dans la voie de l'unification politique	116
Section 3 : La coopération politique européenne : bilan et perspectives après quinze années de pratique informelle	162
Chapitre V - Le long chemin vers une reconnaissance officielle d'un processus d'intégration politique informel	163
Chapitre VI - L'action de la coopération politique européenne sur la scène internationale ..	207

TOME II

Deuxième partie : De l'Acte unique au traité de Maastricht : Vers un <i>modus vivendi</i> des stratégies de l'intégration politique	
Section 4 : Après l'Acte unique : la quête d'une nouvelle synergie du triangle institutionnel communautaire	2
Chapitre VII - La bataille pour l'union politique	3
Chapitre VIII - La grande négociation et les efforts renouvelés d'unification politique et de redéfinition de l'architecture institutionnelle	44
Chapitre IX - Maastricht : un choc politique du point de vue des institutions communautaires ? (Analyse du traité sous l'angle communautaire)	89
Section 5 : De la CPE à la PESC : un saut qualitatif ?	117
Chapitre X - Après l'Acte : peut-on aller plus loin ?	118

Chapitre XI – Vers l’élaboration d’une nouvelle conception du rôle politique de l’Europe sur la scène internationale à travers la Conférence intergouvernementale.....	164
Chapitre XII - La politique étrangère et de sécurité commune (<i>Analyse du second pilier du traité de Maastricht</i>).....	212
Conclusion	244
Index	260
Sources et bibliographie	262

L'IDEE D'UNION POLITIQUE DE L'EUROPE DE 1980 A 1991

La décennie 1980-1991 a constitué pour la construction politico-institutionnelle de l'Europe communautaire un tournant historique symbolisé par les deux grandes étapes que sont l'Acte unique européen (1986) et le traité de Maastricht (1992). Cependant, c'est bien en coulisses et non à travers ces images d'Epinal que se noua le destin de la Communauté européenne.

Au-delà de ces réalisations concrètes, il convient de s'attarder sur ce qui poussa les décideurs de l'époque à accepter ou même à refuser d'approfondir cette construction. Dès lors il s'agit, à travers cette étude, de tenter de cerner autant qu'il se peut les deux mouvements de relances (1984 et 1989) qui, durant cette période, se sont profilés sur le plan des institutions communautaires et paracommunautaires de coopération et qui, finalement, conduisirent les responsables européens à s'orienter vers l'Union politique et plus globalement vers l'Union européenne.

Mots clés :

construction politique de l'Europe ; institutions européennes ;
Union politique ; coopération intergouvernementale ; PESC ; fédéralisme ;
Acte unique européen ; Maastricht

Titre anglais :

The idea of political union of the European Community from 1980 to 1991

Discipline :

Histoire

UFR d'Histoire (09) : 17, rue de la Sorbonne 75005 Paris

