



Doc. 71

26 novembre 1951

Buts et perspectives de la politique européenne

Rapport

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Paul STRUYE, Belgique

1. PREMIÈRE PARTIE

1.1. Buts et perspectives de la politique européenne

Le large débat qui s'est institué au sein de la Commission générale, au cours de ses deux dernières sessions, a permis de dégager certaines conclusions communes, tout en mettant en lumière des désaccords profonds qui subsistent dans les méthodes à poursuivre pour réaliser le but du Conseil de l'Europe.

La Commission a été unanime à constater que le Conseil de l'Europe traverse une crise, qu'il n'a pas donné les résultats qu'en attendaient ses promoteurs, que la réalisation de l'idée européenne n'a enregistré que peu de progrès et que, tant au sein de l'opinion publique que dans les Parlements nationaux, il se manifeste une déception et une sorte de lassitude en présence de ce qui se fait — ou peut-être plus exactement de ce qui ne se fait pas — à Strasbourg.

L'Assemblée Consultative est un organe qui a été créé de toutes pièces par la volonté concordante des Gouvernements et des Parlements des États qui en font partie.

Mais, contrairement à la loi biologique qui veut que la fonction crée l'organe, on se trouve ici en présence d'un organe qui cherche à créer sa fonction.

L'expérience acquise — bien qu'elle ait sans doute été trop brève pour qu'on puisse en tirer des enseignements qui soient valables sans réserve, — semble bien avoir démontré que la conception même qui a présidé à l'institution de l'Assemblée Consultative doit être reconsidérée.

L'Assemblée s'est, depuis trois ans, attachée à l'étude des questions les plus variées. Elle a ouvert de grands débats. Elle a publié des rapports et entendu des discours parmi lesquels il en est beaucoup qui ont présenté un réel intérêt et dont certains ont eu un profond retentissement.

Mais dans l'ensemble, son activité s'est bornée au vote de très nombreuses — de trop nombreuses — Résolutions ou Recommandations qui, pour la plupart, sont demeurées lettre morte.

Il est fatal qu'une désaffection grandissante ait entouré une Assemblée sans pouvoirs réels — qui a fini, aux yeux de beaucoup de censeurs, par être mise sur le même pied que les multiples réunions ou congrès internationaux, de caractère privé, dont il ne peut, par définition, sortir que des vœux pieux.

La désaffection a été d'autant plus vive que l'expérience a démontré que les votes émis par les représentants à l'Assemblée sont parfois en contradiction non seulement avec l'opinion de leurs Parlements respectifs, mais même aussi avec l'attitude que ces représentants sont amenés, dans la suite, à prendre au sein de ces Parlements.

Sans doute, le réalisme de ces considérations ne doit pas dégénérer en pessimisme exagéré.



Il est équitable de rappeler qu'à défaut de pouvoirs réels, l'Assemblée a, dans certains domaines, créé un climat favorable à l'éclosion de projets dont certains approchent de la réalisation.

Le Plan Schuman sur la Communauté du Charbon et de l'Acier n'est peut-être pas né de l'Assemblée elle-même. Cependant, il n'est pas aventureux de penser que, sans l'Assemblée, il n'aurait jamais vu le jour.

Il est, en tout cas, hors de doute que c'est de Strasbourg qu'est parti le premier appel en faveur de l'Armée Européenne.

Il n'en reste pas moins vrai qu'une Assemblée ne peut espérer jouer, un rôle important et accomplir une oeuvre efficace si elle demeure purement consultative et sans véritable pouvoir.

C'est pourquoi la commission a estimé de son devoir de proposer une réforme fondamentale du Statut du Conseil de l'Europe. La question fait l'objet d'un rapport distinct, mais elle devait être mentionnée en exergue du présent rapport — car il est difficile de concevoir que le Conseil de l'Europe poursuive une politique européenne digne de ce nom si ses méthodes et tout son fonctionnement ne sont pas révisés.

Une seconde conclusion s'est dégagée des travaux de la commission.

Il existe présentement toute une série d'organismes ou d'institutions européennes, dont chacune a été créée sous la pression de nécessités urgentes, mais dont les activités sont fatalement enchevêtrées sinon parfois contradictoires.

Le Pacte de Bruxelles, l'Organisation Européenne de Coopération Économique, l'Assemblée du Conseil de l'Europe, risquent de se trouver demain en présence de nouvelles « Assemblées » chargées, l'une, de contrôler la Haute Autorité en matière de charbon et d'acier, l'autre, de voter le budget européen de la Défense commune.

De même, on envisage la création d'une série de Cours de Justice européennes, à compétence chaque fois strictement limitée.

Il n'est pas douteux qu'il y ait là un grave danger de confusion, d'incohérence et, en tout cas, de complexité et de complications qui risquent d'alourdir le fonctionnement de la « machine européenne », au point de l'empêcher d'avoir un rendement utile.

Un effort d'unification ou tout au moins de coordination s'impose.

La commission a considéré que, pour faire oeuvre utile et sortir des chemins trop battus des résolutions de principe platoniques, l'Assemblée pourrait utilement demander aux gouvernements des États membres de réunir, dans les premiers mois de l'année 1952, une Conférence Européenne groupant les représentants des gouvernements, des parlements, du Conseil de l'Europe et des institutions européennes existantes, ainsi que des grandes organisations économiques, syndicales, patronales et juridiques — aux fins d'étudier les modifications et regroupements à opérer dans le domaine de la coopération européenne.

La commission rappelle que lorsque, à la suite du « coup de clairon » donné par le Congrès de La Haye, l'idée d'une union européenne commença à prendre corps, les États adhérents au Traité de Bruxelles décidèrent de constituer un Comité d'Études pour l'Union européenne.

Ce Comité, composé de parlementaires et de personnalités des cinq pays du Pacte de Bruxelles, se réunit le 30 novembre 1948 à Paris et prolongea ses travaux durant plus de deux mois.

C'est ce Comité qui put jeter les bases d'un projet d'accord entre les cinq gouvernements qui, après mise au point, se traduisit dans le texte du Statut qui nous régit aujourd'hui.

Tant d'événements se sont succédé depuis ces quatre années, tant de projets ont été ébauchés, tant de besoins nouveaux se sont révélés, que le moment paraît heureusement choisi pour renouveler, en l'élargissant, l'effort entrepris par le Comité d'Étude de 1948 et s'efforcer, à la lumière de l'expérience, de jeter les bases d'une nouvelle organisation de l'Europe.

Il va cependant de soi que la réunion éventuelle de cette conférence ne devrait pas être de nature à distraire l'Assemblée, dans sa forme présente, de la tâche qui lui incombe.

La commission ne saurait assez souligner que le but fondamental à poursuivre par le Conseil de l'Europe demeure : la création d'une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels.

Elle rappelle une fois de plus que les divergences ou les désaccords qui peuvent subsister sur les modalités d'une union de caractère politique ne doivent pas dispenser l'Assemblée de s'attacher sans délai à la réalisation de l'unification des États membres — de tous les États membres — dans le domaine économique, financier et social.

Ces questions étant de la compétence d'autres commissions, la commission des Affaires Générales doit se borner, en ce qui la concerne, à ce simple rappel.

Revenant au domaine politique, la commission a longuement examiné les méthodes qui pourraient être envisagées afin de renforcer la position de l'Europe sur l'échiquier mondial.

Il va de soi que personne, au sein de la commission, n'a songé à mettre en discussion la nécessité pour l'Europe d'une politique axée sur une étroite association avec les États-Unis.

La défense commune requiert l'aide américaine. Le patrimoine spirituel et moral qui — indépendamment des ruines matérielles — serait l'enjeu d'une troisième guerre mondiale, ce patrimoine est commun à l'Europe et à l'Amérique.

La coopération entre l'Europe et l'Amérique est donc un postulat et personne, au sein de la commission, ne s'est fait l'avocat d'une troisième force européenne « neutre ».

Mais ces principes étant rappelés sans équivoque, il n'en est pas moins vrai que l'indispensable association entre les États-Unis et l'Europe ne prendra sa pleine valeur que si l'Europe se présente en partenaire, non plus comme une juxtaposition — on serait tenté de dire une « poussière » — d'États isolés, mais comme une entité organique qui soit davantage en mesure de traiter tant avec l'Amérique qu'avec le bloc des Pays de l'Est, sur pied d'égalité, ou tout au moins sur la base d'un meilleur équilibre.

N'est-ce pas le général Eisenhower lui-même qui, dans un discours prononcé à Londres le 3 juillet 1951, proclamait que « l'Europe n'atteindra pas la position dominante à laquelle lui donnent droit le talent, la compétence et l'intelligence des nations qui la composent, aussi longtemps que son territoire restera morcelé » et soulignait que l'unité de ces nations « signifierait rapidement leur indépendance à l'égard de l'aide américaine et de celle d'autres pays atlantiques? »

De là l'idée qui s'est exprimée à maintes reprises de l'opportunité de constituer une sorte de Ministère européen des Affaires Étrangères.

La formule est de prime abord séduisante. Mais il est apparu que si elle peut aboutir un jour à une réalisation concrète, ce sera comme parachèvement d'une unité européenne préétablie plutôt que comme première étape dans la voie de cette unité.

De toute manière, il est hors de doute qu'au moment présent, la formule est prématurée.

Est-ce à dire cependant qu'aucun progrès ne pourrait être réalisé dès maintenant, dans la voie de la coordination de la politique étrangère des États membres du Conseil de l'Europe? Tel n'a pas été l'avis de la commission. A la quasi-unanimité, elle a considéré qu'une étape importante pourrait être franchie par la création d'un Collège des Ministres des Affaires Européennes.

On sait que l'Assemblée s'est déjà prononcée en faveur de la création, au sein de chacun des gouvernements des États membres, d'un Ministère des Affaires Européennes. (Recommandation n° 9.; adoptée par l'Assemblée le 18 août 1950, par 94 voix contre 0, avec 12 abstentions, — reprise dans la Recommandation n° 54, § 5, adoptée par l'Assemblée le 23 novembre 1950, par 73 voix contre 7, avec 16 abstentions).

Mais il tombe sous le sens qu'il ne suffirait pas de nommer des ministres des Affaires Européennes qui demeureraient chacun dans sa capitale à la tête d'un département. Il faudrait que ces ministres se réunissent régulièrement de façon quasi-permanente en collège, de manière à suivre et coordonner au jour le jour les problèmes de caractère européen.

La responsabilité de la politique extérieure au sein de chaque État demeurerait entre les mains des ministres des Affaires Étrangères. Mais la tâche de ceux-ci se trouverait grandement simplifiée et facilitée si la politique proprement européenne pouvait être, sous leur autorité, traitée de façon constante par le Collège que constitueraient leurs collègues des Affaires Européennes.

Aujourd'hui, la mission des ministres des Affaires Étrangères est si vaste et si lourde, elle leur impose des déplacements si fréquents et des présences si absorbantes devant leurs parlements respectifs, qu'ils ne peuvent se réunir entre eux qu'à échéances nécessairement éloignées.

L'un d'eux ne déclarait-il pas récemment, à la tribune de son parlement, qu'il attendait depuis plusieurs mois une réunion dont il n'obtenait pas la convocation, non par l'effet d'une mauvaise volonté quelconque de la part de ses collègues, mais par suite d'empêchements matériels?

Ces mêmes empêchements n'existeraient pas pour un collège des Ministres des Affaires Européennes qui n'auraient que ces affaires dans leurs attributions.

L'existence même d'un tel collège aurait tout naturellement pour premier effet une consultation obligatoire des gouvernements intéressés, sur toutes les questions de caractère européen à tous les stades de leur développement, et le contact entre les gouvernements et le Conseil de l'Europe s'en trouverait singulièrement raffermi.

Ce collège des Ministres des Affaires Européennes pourrait s'efforcer, dans toute la mesure du possible, de déléguer un mandataire ou Haut Commissaire commun chargé de représenter l'Europe dans les négociations internationales ou dans la direction de certains organismes internationaux.

Un progrès appréciable serait enregistré le jour où la volonté de l'Europe pourrait être exprimée, ne fût-ce qu'en certaines circonstances solennelles, par l'organe d'un représentant qualifié du Conseil de l'Europe.

Et qu'on ne dise pas qu'il s'agit là d'une réforme mineure qui n'aboutirait qu'à ajouter un comité de plus à ceux qui foisonnent déjà.

On doit considérer, au contraire, que ce qui a manqué surtout jusqu'à présent au Conseil de l'Europe, c'est sans doute, sur le plan théorique et juridique, un pouvoir effectif, — mais c'est atissi, sur le plan pratique, un organe permanent de consultation et de coordination apte à remplir une tâche qui dépasse les possibilités matérielles du Comité des Ministres des Affaires étrangères aussi bien que celles des parlementaires faisant partie de l'Assemblée Consultative.

L'intérêt de la constitution d'un tel collège résulterait aussi de ce qu'aucun Etat ne pourrait, semble-t-il, élever d'objection de principe à sa participation à son activité, puisque aussi bien cette participation n'impliquerait aucun abandon de souveraineté ni aucun relâchement des liens particuliers qui pourraient l'unir à d'autres États.

L'activité normale de ce collège rendrait, d'autre part, impossible le renouvellement de méthodes contre lesquelles certains membres de la commission se sont très vivement élevés, et qui permettent actuellement aux gouvernements des grands Etats de placer les petits pays devant une sorte de « fait accompli », en prenant des initiatives ou en faisant des déclarations que ces petits Etats ont l'impression déprimante de se voir imposer ne varietur.

Il est de toute évidence que la réforme proposée, qui reste d'envergure modeste —• mais qui a le mérite d'être immédiatement réalisable —• ne résout pas le problème de la communauté continentale européenne, tel qu'il a été posé par la déclaration commune des trois ministres des Affaires Étrangères des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, faite à Washington le 14 septembre 1951 — et repris dans les suggestions de M. Robert Schuman tendant à la création d'une autorité (politique supranationale dont le rôle, au stade actuel, serait surtout de parachever l'armée européenne en la dotant d'une « superstructure politique », ou encore d'un organisme qualifié pour contrôler son budget et pour décider éventuellement de l'utilisation des forces armées européennes.

Sur ce point crucial, la commission n'est pas parvenue à un accord.

La position de la Grande-Bretagne n'a pu être précisée en raison des circonstances de politique intérieure. Mais sur la base de données qui n'ont pas été jusqu'à présent modifiées, la commission est fondée à craindre que, dans le domaine de l'armée européenne comme dans celui de la politique étrangère, la Grande-Bretagne, tout en encourageant la formation d'une communauté continentale et en lui promettant une collaboration aussi étroite que possible, persiste dans son refus d'y participer.

Les débats qui se sont déroulés au sein de la commission ne laissent aucun doute sur l'attitude des États Scandinaves, qui refusent de se lier à l'Europe continentale plus que n'accepterait de le faire la Grande-Bretagne.

De l'attitude des pays du Benelux, le moins qu'on puisse dire est qu'elle trahit des inquiétudes et des appréhensions : parmi ceux qui, dans les petits pays, accepteraient ou souhaiteraient de s'intégrer dans une communauté politique vraiment européenne —• qui soidève d'ailleurs, soit dit en passant, pour la plupart

d'entre eux, de très graves objections d'ordre constitutionnel — nombreux sont ceux qui ne conçoivent cette intégration qu'avec la participation de l'Angleterre, qu'ils considèrent comme un indispensable contrepoids à la dualité franco-allemande.

La conclusion qui semble se dégager des considérations qui précèdent, et qui répond d'ailleurs au voeu exprimé d'une manière très générale par les membres de la commission, est qu'il convient de demander à l'Assemblée de tenter un nouvel effort pour aboutir à une véritable union européenne, même si les liens doivent en être plus lâches que ceux qu'on pourrait peut-être envisager pour une communauté continentale, même si cette union doit épouser les formes d'un nouveau Commonwealth plutôt que prendre l'aspect d'une véritable fédération ou confédération politique.

Peut-être est-il permis de rappeler que c'est à la suite d'une initiative britannique que l'Assemblée d'août 1950 adopta une motion en faveur d'une armée européenne, qui avait été caractérisée comme devant être créée « immédiatement », comme devant être rangée « sous la direction d'un commandement unifié », et « à laquelle, disait-on, nous devons tous apporter une participation digne et honorable ». Le moment semble donc venu d'adresser un nouvel appel pressant au Royaume-Uni, sans la participation duquel la communauté continentale ne pourra jamais, sans fausser le sens de termes fort clairs, être qualifiée d'européenne.

Au cas où la Grande-Bretagne — dont chacun reconnaît la position spéciale que lui donnent ses liens traditionnels avec les pays du Commonwealth — ne pourrait répondre à cet appel, faut-il s'engager dans la voie d'une communauté politique purement continentale qui semble devoir être limitée à la France, à l'Italie, à l'Allemagne occidentale et aux pays du Benelux?

Plusieurs membres de la commission ont souligné que si, à première vue, la création de cette communauté marquerait un pas important dans la voie d'une meilleure organisation de l'Europe, en ce sens qu'un certain nombre d'Etats européens seraient désormais unis, à certains égards, en une entité unique, elle n'en signifierait pas moins un recul pénible sur les conceptions qui ont présidé à la naissance du Conseil de l'Europe. Elle serait la matérialisation du divorce entre la Grande-Bretagne et le continent européen, et apparaîtrait à beaucoup comme la faillite même de l'idée européenne.

D'autres membres n'ont pas partagé cette opinion. Ils ont, au contraire, défendu la thèse qu'il faudrait, en cas d'abstention persistante de la Grande-Bretagne et des États Scandinaves, aller résolument de l'avant dans la voie de ce que d'aucuns ont appelé la « petite Europe ».

Ils gardent l'espoir que la constitution d'une communauté politique continentale sera une première étape, et n'exclut pas la possibilité que la Grande-Bretagne y adhère lorsque cette communauté aura pris corps et fait ses preuves.

Parmi les défenseurs' de cette thèse, il en est qui préconisent la constitution d'une assemblée parlementaire continentale dont les membres seraient désignés « par quelque forme de suffrage universel, par exemple restreint ou de deuxième degré ». Cette assemblée exercerait « un contrôle démocratique » sur « l'exécuteur politique européen », que les États continentaux établiraient entre eux.

Votre rapporteur ne peut⁴ qu'énoncer ici les deux thèses qui se sont affrontées et sur lesquelles il n'a pas paru opportun de procéder à un vote qui eût fait apparaître une majorité et une minorité.

La commission n'a pas cru non plus devoir soumettre à l'Assemblée un projet de résolution ou de recommandation qui pourrait sembler préjuger de ses décisions en une matière aussi délicate. Elle a limité le mandat de son rapporteur à l'introduction du débat qu'elle souhaite voir s'ouvrir à l'Assemblée et à l'énoncé des principes ou suggestions ci-après, que l'unanimité, ou tout au moins la quasi-unanimité de ceux de ses membres qui ont participé à ses deux dernières sessions estiment devoir être à la base de la politique européenne du Conseil de l'Europe :

1. Reaffirmation du but fondamental à poursuivre par le Conseil de l'Europe : création d'une autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels.
2. Renouvellement d'un appel pressant au Royaume-Uni, sans la participation duquel on ne peut concevoir qu'une Europe tronquée qui ne mérite plus le nom d'Europe.
3. Reconnaissance de l'impérieuse nécessité, non seulement d'une étroite collaboration avec les États-Unis, mais aussi du renforcement simultané de l'union européenne, postulat d'un développement normal et équilibré de cette collaboration.
4. Création d'un Collège de Ministres des Affaires Européennes qui, sous l'autorité des Ministres des Affaires Étrangères, se réunirait à intervalles fréquents et réguliers, aux fins d'assurer, sur la base de consultations obligatoires, en étroite liaison avec le Commonwealth, la coordination de la politique

extérieure des États membres, spécialement dans leurs rapports avec l'Amérique, cette coordination comportant la désignation d'un délégué permanent du Conseil de l'Europe chargé, dans toute la mesure du possible, de représenter l'Europe dans les négociations internationales ou dans la direction de certaines institutions internationales.

5. Impulsion nouvelle à donner à l'unification économique, financière et sociale des États membres.
6. Coordination dans le cadre du Conseil de l'Europe des multiples institutions intra-européennes existantes.
7. A cette fin, convocation, dès le début de 1952, d'une Conférence Européenne, composée de représentants des gouvernements, des parlements, du Conseil de l'Europe, des institutions européennes existantes et des grands organes économiques, syndicaux, patronaux et juridiques, — conférence qui aurait pour objet le regroupement, la coordination et la réorganisation des institutions européennes à la lumière de l'expérience acquise et en fonction de la situation actuelle.