

Claudio Giulio ANTA

Les pères de l'Europe

Sept portraits

Avec une présentation d'Arturo Colombo



P.I.E. Peter Lang

Claudio Giulio ANTA

Les pères de l'Europe

Sept portraits

Avec une présentation d'Arturo Colombo



P.I.E. Peter Lang

Introduction

L'idée d'une Europe unie¹ acquiert une importance particulière pendant la crise du système des États-nations, fil conducteur des années de l'entre-deux guerres. Au lendemain de la Grande Guerre, la première proposition concrète est formulée par Richard Coudenhove-Kalergi, auteur de « Pan-Europe » (1923), et fondateur du mouvement éponyme. Pour le comte autrichien, la Société des Nations (SdN) est une « structure inorganique »², dès lors qu'elle ne regroupe pas les États selon leurs affinités historiques, économiques et culturelles, mais « mécaniquement ». S'inspirant de la doctrine énoncée par James Monroe (« l'Amérique aux Américains »), Coudenhove-Kalergi revendique l'idée d'une « Europe aux Européens » ; il souhaite une alliance confédérale étendue du Portugal à la Pologne, distinguée nettement d'autres puissances

¹ Sur l'idée de l'Europe, cf. C. Curcio, *Europa, storia di un'idea*, 2 vol., Vallecchi, Firenze, 1958 ; R. Morghen, *L'idea di Europa*, Eri, Torino, 1960 ; F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa* (1944), E. Sestan et A. Saitta (dir.), Laterza, Bari, 1961 ; B. Voyenne, *Histoire de l'idée européenne*, Payot, Paris, 1964 ; B. Croce, *Storia dell'Europa nel secolo decimonono* (1932), Laterza, Bari, 1965 ; J.-B. Duroselle, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, préface de J. Monnet, Denoël, Paris, 1965 ; H.M. Gladwyn, *The European Idea*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1966 ; D. Hay, *Europe. The Emergence of an Idea*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1968 ; C. Delmas, *Le fédéralisme et l'Europe*, UGA, Heule-Bruxelles-Namur, 1969 ; H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, De Tempel, Bruges, 1970 ; J. Lecercq, *Histoire de l'idée européenne*, Gallimard, Paris, 1978 ; A. Colombo (dir.), *La Resistenza e l'Europa*, Le Monnier, Firenze, 1984 ; *Id.*, *Europa : la lunga marcia di un'idea*, dans « Il Politico », LI, 1986, n° 2, pp. 169-180 ; F. Braudel, *L'Europe*, Flammarion, Paris, 1987 ; E. Castelnuovo, V. Castronovo (dir.), *Europa 1700-1992. Storia di un'identità*, 4 vol., Electa, Milano, 1987-1993 ; H. Mikkeli, *Europe as an Idea and an Identity*, Palgrave Publishers, Basingstoke, 1998 ; L. Passerini (dir.), *Identità culturale europea. Idee, sentimenti, relazioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1998 ; C. M. Martini, *Sogno un'Europa dello spirito*, Piemme, Casale Monferrato-Milano, 1999 ; G. Galasso, *Storia d'Europa*, Laterza, Bari, 2001 ; T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Il Mulino, Bologna, 2001 ; L. Passerini, *Il mito Europa : radici antiche per nuovi simboli*, Giunti, Firenze, 2002 ; A. Colombo, *I volti dell'Europa. Idee, identità, unificazione*, dans « Il Politico », LXVIII, 2003, n° 2, pp. 197-248 ; S. Romano, *Europa : storia di un'idea. Dall'Impero all'Unione*, Longanesi, Milano, 2004.

² R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe* (1923), PUF, Paris, 1988, p. 68. Cf. aussi A. Agnelli, *Da Coudenhove-Kalergi al piano Briand*, dans S. Pistone (dir.), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione Einaudi, Torino, 1975, pp. 39-57.

mondiales telles que la Russie communiste et le *Commonwealth* britannique. Utilisant comme synonymes les termes de *Föderation* (fédération) et de *Staatenbund* (ligue d'États), il n'attribue pas à ces mots le sens qui leur est donné par la tradition fédérale hamiltonienne.

Dans les années 1920 Luigi Einaudi souhaite une « seconde espèce de Société des Nations », sous forme d'un super-État doté d'une souveraineté directe sur les citoyens, du droit de lever des impôts, de créer et d'entretenir une armée. L'homme d'État piémontais opère une nette distinction entre les principes d'une « fédération », dérivés de l'exemple de la Constitution américaine, et d'une « confédération », expression d'une tradition européenne consolidée ; la structure inventée par Thomas W. Wilson – précise Einaudi – peut être relié à la deuxième idée, parce qu'elle représente une sorte d'alliance ou de ligue, inadaptée à garantir une paix durable³. Pour lui, on ne pouvait dépasser l'anarchie internationale et donc éviter de nouveaux conflits qu'au moyen de l'affaiblissement de la souveraineté absolue des États européens à l'intérieur d'une union fédérale. La critique d'Einaudi ne reste pas isolée en Italie ; s'y ajoutent les réflexions de Giovanni Agnelli et Attilio Cabiati. Tous deux se prononcent en faveur du modèle du *Commonwealth* britannique, fondé sur les principes du *self-government* et du *rule of law* ; en outre, ils soulignent l'inefficacité de la SdN : aucune organisation internationale, même vouée au contrôle et au maintien de la paix, ne pouvait être en mesure d'imposer des décisions en l'absence d'une légitimité populaire, de moyens financiers et d'une armée qui lui seraient propres.

Le danger communiste est un thème qui suscite dans une certaine mesure l'adhésion à l'idée de l'unification européenne. Winston Churchill exhorte les pays du vieux continent à s'unir pour isoler la révolution bolcheviste ; la Grande-Bretagne doit être partenaire, mais pas membre d'une Europe fédérée : comme il l'écrit dans un essai publié en février 1930 par le *Saturday Evening Post* et intitulé *The United States of Europe*, « l'empire anglais est une grande puissance européenne, une puissance américaine grandissante, une grande puissance asiatique et africaine, mais surtout le cœur du *British Commonwealth*⁴ ». Churchill établit ainsi la ligne suivie par les gouvernements d'outre-Manche pendant l'après-guerre : soutenir la cause de l'intégration communautaire, mais en maintenant le Royaume-Uni en dehors pour garantir sa mission impériale.

³ L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Comunità, Milano, 1948, pp. 122-123.

⁴ W. Churchill, *The United States of Europe*, « Saturday Evening Post », 15 février, 1930 ; à propos de cet article, cf. aussi R. Ducci, B. Olivi (dir.), *L'Europa incompiuta*, Cedam, Padova, 1970, pp. 28-39.

À la base du discours développé par les théoriciens et les politiques de différentes tendances, il y a une structure conceptuelle homogène que l'on retrouve dans trois principaux filons culturels. Avant tout, il y a la récupération et la valorisation de la pensée hamiltonienne qui, en rendant possible une distinction claire entre les idées de fédération et de confédération, permet de distinguer les phénomènes de simple collaboration internationale et les formes d'unification. En second lieu, les réflexions d'Alexander Hamilton sont approfondies par la comparaison avec la doctrine allemande de l'État-puissance développée par Friedrich Meinecke. Il s'agit évidemment d'un rapprochement critique, dès lors que les prémices de ceux qui souhaitent le dépassement des États nationaux souverains ne peuvent qu'être opposées à l'orientation conservatrice et autoritaire des partisans de l'État-puissance⁵. Le troisième filon est représenté par la tradition libérale anglaise, dont les thèses nous permettent de comprendre la problématique relative à la croissante interdépendance économique et sociale apportée par la révolution industrielle et l'exigence consécutive de territoires plus vastes pour les pays européens. D'où la nécessité d'un système fédéral supranational, qui permette de résoudre les crises grâce à la création d'instances réglant les conflits et à la rédaction d'un plan des priorités économiques⁶.

La méthode fédéraliste trouve ses principaux points de repère dans l'école anglaise, représentée en particulier par Lionel Robbins, Lord Lothian (Philip Kerr) et Barbara Wootton, ainsi que dans l'école italienne guidée par Altiero Spinelli et Mario Albertini. En 1938 est créée la *Federal Union* en Grande-Bretagne. Selon ce mouvement, la souveraineté absolue des États-nations, principale cause de guerre, doit

⁵ Pour ce qui concerne la doctrine allemande de l'État-puissance, cf. F. Meinecke, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Traduzione di D. Scolari, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1942, pp. 245-291 ; S. Pistone, *Federico Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Giappichelli, Torino, 1969, pp. 129-188 ; *Id.*, *Meinecke di fronte alla esperienza della prima guerra mondiale*, dans « Il Pensiero politico », V, 1972, n° 3, pp. 520-528 ; *Id.* (dir.), *Politica di potenza e imperialismo*, Angeli, Milano, 1973, pp. 146-229.

⁶ Sur l'école fédéraliste anglaise et les causes économiques de la guerre, cf. L. Robbins, *Le cause economiche della guerra*, Einaudi, Torino, 1944, pp. 57-81 ; *Id.*, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Rizzoli, Milano-Roma, 1948, pp. 13-66 ; A. Bosco, *Lord Lothian e la nascita di Federal Union (1939-1940)*, dans « Il Politico », XLVIII, 1983, n° 2, pp. 271-304 ; *Id.*, *La dottrina politica di Lord Lothian*, dans « Annali della Fondazione Luigi Einaudi di Torino », XVIII, 1984, pp. 519-573 ; L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 145-167 ; Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 23-26 ; A. Bosco, *Lord Lothian. Un pioniere del federalismo 1882-1940*, Jaca Book, Milano, 1989, pp. 289-310 ; F. Rossolillo, *La scuola federalista inglese*, dans Pistone (dir.), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, *op. cit.*, pp. 59-76.

être remplacée par un gouvernement fédéral, seul en mesure d'assurer la paix. Les fédéralistes italiens tirent leur inspiration non seulement des travaux de leurs collègues d'outre-Manche, mais aussi des enseignements d'Alexander Hamilton et de Luigi Einaudi. Leur objectif fondamental est la limitation de la souveraineté absolue de l'État, cause de l'anarchie internationale et donc de guerres et d'impérialismes. À cette fin, ils souhaitent le transfert de la politique étrangère, économique et monétaire à des institutions supranationales communes, c'est-à-dire à un gouvernement, à un Parlement et à une Cour de Justice. Pour toutes ces raisons quelques penseurs tels qu'Altiero Spinelli et Ernesto Rossi – coauteurs du *Manifeste de Ventotene* (1943) –, considèrent la Fédération européenne comme l'objectif prioritaire d'un programme politique apte au défi historique du moment.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, ces principes sont fortement critiqués par les partisans de la méthode confédérale : d'un côté, ils sont conscients qu'à l'époque de l'ascension des États de dimensions continentales, les pays européens ne sont plus capables d'affronter seuls leurs problèmes ; de l'autre, ils considèrent que la coopération et la collaboration, nécessaires à la réalisation d'objectifs communs, ne doivent pas modifier les attributs de la souveraineté absolue de l'État. Il n'est pas fortuit que les principaux partisans de cette méthode appartiennent à de prestigieux États européens : Aristide Briand, Winston Churchill et Charles de Gaulle ; et, par la suite, il n'est pas surprenant que cette méthode se révèle optimale pour les diplomates, qui y voient une forme de coopération intergouvernementale qui n'attaque pas les souverainetés nationales dont ils sont les représentants. Le courant confédéral a trouvé son porte-parole le plus important dans le *United Europe Movement*, né en Grande-Bretagne en 1947, présidé par Churchill et dirigé par son gendre Duncan Sandys. Ce mouvement organise le Congrès de l'Europe qui se déroule à La Haye en mai 1948⁷. Les attentes considérables suscitées par cet événement s'atténuent quand sa résolution finale est publiée. Elle apparaît le fruit d'un compromis difficile entre les fédéralistes et les confédéralistes : les uns souhaitent une Assemblée européenne élue directement par les citoyens, les autres par les Parlements nationaux. Le principe confédéral s'impose par l'institution du Conseil de l'Europe, créé l'année suivante à Londres. Dès le commencement, dix pays y adhèrent : la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Norvège, la Suède, le Danemark, la France et l'Italie. Il s'agit d'un organisme consultatif, dont le principal but – comme indiqué dans l'article 1 des Statuts – consiste à

⁷ A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, dans S. Pistone, *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Jaca Book, Milano, 1992, pp. 311-341.

obtenir une étroite union entre ses membres « par des accords et au moyen d'une action commune dans les domaines économiques, sociaux, culturels et scientifiques ».

Au début des années 1950 le fonctionnalisme est la méthode favorisée par les principaux hommes d'État proeuropéens : Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Robert Schuman et Paul-Henri Spaak. C'est surtout grâce à Monnet que la théorie du fonctionnalisme se traduit en propositions concrètes. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, il veut redonner à la France l'initiative diplomatique perdue à cause des tentatives inutiles d'empêcher le relèvement de l'Allemagne. La stratégie proposée prévoit la création d'organisations dans les secteurs économiques stratégiques pour lesquels une gestion en commun se révèle avantageuse et plus facile à déléguer à une administration supranationale. À cause du rythme soutenu de la reconstruction allemande, le gouvernement présidé par Adenauer demande aux Alliés une augmentation des quotas de production de l'acier. Ainsi, à la veille de la réunion convoquée pour le 10 mai, Monnet propose une autorité dotée de pouvoirs supranationaux capable de gérer la production du charbon et de l'acier non seulement de la France et de la République fédérale allemande (RFA), les deux pays qui se partagent les bassins houillers et ferreux situés à proximité du Rhin, mais aussi des autres États européens qui voudront y participer. Le 9 mai dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, Schuman, ministre des Affaires étrangères, présente le Plan inventé par Monnet. Conçu comme un premier pas vers une Fédération européenne, il constitue en réalité une importante réalisation de la méthode fonctionnaliste. Le Plan revêt une importance historique : d'un côté, il place l'Allemagne vaincue au même niveau qu'une puissance victorieuse ; de l'autre, ce document crée les bases d'une collaboration durable entre les deux États, ex-ennemis historiques, dans un secteur vital de l'économie. Ce chemin conduit en 1951 six États (RFA, France, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) à signer le traité créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)⁸. L'entrée en vigueur de la CECA (1952) constitue un point de référence essentiel pour la création successive de la Communauté européenne pour l'énergie atomique (CEEA, ou Euratom) et de la Communauté économique européenne (CEE), nées à la suite des traités de Rome de 1957.

⁸ Le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoit la création des institutions suivantes : une Assemblée composée par 78 membres désignés par les Parlements nationaux ; un Conseil des ministres conçu comme un organe de liaison entre les gouvernements nationaux ; une Cour de Justice compétente sur les conflits entre les États membres et la CECA ; enfin, une Haute Autorité qui prend les décisions à la majorité simple, dont les actes législatifs et administratifs obligent les Six.

Toutefois, cela arrive après l'échec de la perspective fédéraliste qui, à l'initiative de Spinelli et de De Gasperi, propose la constitution d'une Communauté européenne de défense (CED). À la suite de la décision américaine de mettre à l'ordre du jour le réarmement allemand et du début de la guerre de Corée, préavis possible d'une offensive soviétique dans le vieux continent, le gouvernement français avance la proposition d'une armée européenne ; on arrive aussi au projet de la CED⁹, un organisme ayant les mêmes caractéristiques que la CECA, mais avec des compétences militaires plutôt qu'économiques. Le gouvernement italien, conduit par De Gasperi, obtient que la CED soit insérée dans un projet plus ample de Communauté politique européenne (CPE)¹⁰. L'homme d'État trentin, au-delà de ses convictions, partage les stratégies du Mouvement fédéraliste européen (MFE) présidé par Spinelli¹¹ et il agit pour dépasser la position du fonctionnalisme. En effet, De Gasperi considère comme inopportune la création d'une armée sans que soit résolu le problème du contrôle politique. Il se bat donc afin que l'Assemblée élargie de la CECA, baptisée Assemblée *ad hoc*, élabore le statut de la CPE. Mais ce projet n'est pas approuvé : la CED, qui y est étroitement liée, est repoussée le 30 août 1954 par le Parlement français qui réussit à exploiter à l'avantage de sa ligne nationaliste les premiers signes de détente suivant la mort de Joseph Staline. Derrière ce « non »

⁹ Sur la CED, voir E. de Larminat, *L'armée européenne*, Berger-Levrault, Paris, 1952 ; H. Frenay, *La Communauté européenne de Défense. Réponse au général de Gaulle*, Presse de la CIT, Paris, 1953 ; R. Aron, D. Lerner (dir.), *La querelle de la CED*, Colin, Paris, 1956 ; E. Fursdon, *The European Defense Community : a History*, Macmillan, London, 1980 ; A. Clesse, *Le projet de la CED du Plan Pleven au "crime" du 30 août : histoire d'un malentendu européen*, Nomos, Baden Baden, 1989 ; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca Book, Milano, 1990.

¹⁰ À propos de la Communauté politique européenne, cf. D. Preda, *Dalla Comunità Europea di Difesa alla Comunità Politica Europea : il ruolo di De Gasperi e Spinelli*, in Pistone (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954, op. cit.*, pp. 367-392 ; D. Sidjanski, *L'avvenire federalista dell'Europa. La Comunità europea dalle origini al trattato di Maastricht*, Pirola, Milano, 1993, pp. 37-46 ; D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europa (1952-1954)*, Jaca Book, Milano, 1994 ; B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 41-45.

¹¹ Dès le commencement des négociations de la CED, Spinelli met en évidence la contradiction qui dérive de la volonté de construire une armée commune en l'absence d'un État fédéral. En septembre 1951 il prépare un mémorandum pour De Gasperi dans lequel il souligne que la création d'une armée européenne, et non d'une simple alliance militaire, implique des secteurs fondamentaux de la vie publique ; autrement dit, qu'il faut prévoir une politique étrangère unique, un budget commun pour la défense, un exécutif européen, un législatif bicaméral (composé par une Chambre qui représente le peuple européen et par une Chambre des États) selon le modèle constitutionnel des États-Unis, et une Cour de Justice.

il y a cependant une analyse incorrecte des partisans de la campagne en faveur de la Communauté de défense. En effet, ils confondent le besoin de sûreté, à l'origine des demandes de protection américaine contre la menace soviétique, avec la volonté innovatrice de modifier les règles du vieil État centraliste : ce dernier se révèle encore trop fort pour renoncer à ses prérogatives.

Pendant la Conférence de Messine (1-2 juin 1955) les Six amorcent la « relance »¹², basée sur une stratégie fonctionnaliste : faire avancer l'intégration communautaire uniquement sur le terrain économique. En mars 1957 les traités de Rome sont signés et naissent donc la CEE et Euratom¹³. Le traité instituant la Communauté économique européenne (TCEE) tend à éliminer toute restriction de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, en réalisant une union douanière par un tarif extérieur commun ; un objectif en mesure de créer un Marché unique, formé par environ deux cents millions de personnes et concernant une zone précédemment divisée par les protectionnismes. C'est par ailleurs à l'Euratom que revient la mission de coordonner et de développer l'activité scientifique, technique et commerciale dans le domaine de l'énergie nucléaire. Son échec survient parallèlement au succès du Marché commun, dès lors que les Français attribuent à l'Euratom une fonction militaire : c'est-à-dire fournisseur de la matière nucléaire pour leur force de frappe. D'une manière générale les institutions prévues par les traités de Rome s'inspirent du modèle de la CECA, à cette différence près qu'est renforcé l'élément confédéral du Conseil des ministres, auquel est conféré le pouvoir législatif et exécutif. Sur le plan institutionnel on prévoit : un Conseil pour chaque Communauté ; trois organismes exécutifs, c'est-à-dire une Commission de neuf membres pour la CEE et deux de cinq pour l'Euratom et la CECA ; une Assemblée commune, composée de 142 représentants élus par les Parlements nationaux, ayant une fonction de contrôle ; une seule Cour de Justice formée par neuf membres et chargée de résoudre les controverses

¹² Sur la relance européenne initiée par la Conférence de Messine, cf. J.-B. Duroselle, *La relance européenne : 1954-1957* et P. Gebert, *La relance européenne jusqu'à la Conférence de Messine*, dans E. Serra (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruylant, Bruxelles, 1989, pp. 45-57 et pp. 61-92.

¹³ Pour ce qui concerne les textes des traités de Rome, cf. N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Prefazione di G. Martino, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 253-341 ; A. Tizzano, *Codice dell'Unione Europea. Il Trattato di Maastricht, il Trattato C.E. e i testi collegati*, Cedam, Padova, 1995, pp. 3-85. Sur les aspects institutionnels des traités de Rome, cf. E. Kern, *Chi amministrerà l'Europa?*, dans « Il Politico », XXIV, 1959, n° 3, pp. 456-463 ; M.G. Melchionni, *Lo spirito dei Trattati di Roma*, dans « Rivista di Studi politici internazionali », LIV, 1987, n° 2, pp. 213-224 ; Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom, op. cit.*, pp. 17-43.

sur l'application des traités. Le règlement des processus décisionnels est significatif : à la fin d'une période transitoire de douze ans, prévue par le TCEE pour le plein fonctionnement du Marché commun, le système de vote à l'unanimité aurait dû être remplacé par celui de la majorité pondérée (quatre votes aux trois pays les plus grands, deux à la Belgique et aux Pays-Bas, un au Luxembourg). Mais cette réforme est renvoyée *sine die*. Même si les nouveaux traités n'indiquent pas explicitement l'objectif de la Fédération européenne, leurs inspireurs – en particulier Spaak et Monnet – estiment qu'ils peuvent engendrer une plus grande solidarité entre les États membres, en favorisant le passage graduel de l'intégration économique à l'intégration politique.

Le contexte historique dans lequel naissent la CEE et Euratom est profondément conditionné par la présence de De Gaulle, qui souhaite une confédération d'États liés par un pacte de concertation de leurs politiques. À son avis, une Europe fédérée ne peut pas fonctionner, parce qu'elle n'est pas en mesure d'exprimer une volonté unique acceptée par tous les pays communautaires. Malgré cela, il favorise les objectifs du marché commun, tout en défendant fermement ses intérêts nationaux ; en effet, de Gaulle accepte les différentes phases prévues par les traités de Rome pour réaliser les conditions de la Politique agricole commune (PAC) dont le gouvernement de Paris est le principal bénéficiaire. Dans ce contexte, on décide de confier à une Commission *ad hoc*, présidée par Christian Fouchet, étroit collaborateur du Général, la charge de rédiger un Plan d'union entre les Six. Une première mouture est présentée en novembre 1961 ; ses lignes directrices reflètent la doctrine gaulliste : la souveraineté des États reste intacte et on souligne en perspective la création d'une confédération. Deux mois après, le gouvernement français présente une nouvelle version du projet. Ce dernier, par rapport à la précédente rédaction, se réduit à un pur pacte de consultation¹⁴. L'Italie et la RFA ne manifestent pas une attitude hostile. Par contre, la Belgique et la Hollande bloquent les pourparlers car les deux pays du Benelux considèrent les discussions simplement superflues si n'est pas d'abord résolue la question de l'adhésion du Royaume-Uni dans le Marché commun.

¹⁴ Pour comprendre le passage de la première à la seconde version du Plan Fouchet, il faut rappeler que, pendant que les Six discutent sur la coopération politique, se déroule la négociation sur l'adhésion du Royaume-Uni dans la CEE ; de Gaulle veut accélérer la réforme pour placer les britanniques devant le fait accompli. Sur le Plan Fouchet, cf. M. P. Belloni, *Le plan Fouchet-Cattani. Analyse d'un conflit*, dans « Il Politico », XL, 1975, n° 3, pp. 436-454 ; E. Jouve, *Le Général De Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966)*, vol. I, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1967, pp. 316-335 ; Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970, op. cit.*, pp. 259-268.

En 1965, les institutions communautaires sont unifiées ; la CEE, la CECA et l'Euratom ont à leur sommet un seul Conseil des ministres, organe législatif détenant les pouvoirs décisionnels et ayant des objectifs de coordination des politiques économiques, et une Commission unique, organe exécutif chargé de veiller sur le fonctionnement régulier de la Communauté¹⁵. D'autres institutions sont ensuite créées. À partir de 1974, le Conseil européen, composé par les chefs d'État et de gouvernement, fixe les lignes générales de la politique communautaire. Depuis 1975 la Cour des Comptes contrôle la légitimité et la régularité des recettes et des dépenses, et leur conformité avec le budget. Enfin, en 1979 le Parlement européen (PE) est élu au suffrage universel pour la première fois. La première élection directe de l'Assemblée de Strasbourg est une date historique, si l'on tient compte du fait qu'elle représente le premier exemple d'extension du droit de vote en ce qui concerne les rapports internationaux. Le Parlement devient un interlocuteur privilégié pour les fédéralistes. En effet, il assume la tâche de dénoncer le déficit démocratique et la conduite techno-fonctionnelle et intergouvernementale-confédérale de la Communauté, en entrant toujours en conflit avec le Conseil des ministres en particulier au sujet du budget, où il détient un pouvoir de codécision insuffisant.

Grâce à l'initiative de Spinelli, le 14 février 1984 le PE approuve le projet de traité instituant l'Union européenne (TUE), qui propose une profonde modification institutionnelle de la Communauté ; il prévoit que le pouvoir législatif et la plupart de l'exécutif, exercé par le Conseil des ministres délibérant en secret et à l'unanimité, soient remplacés par l'attribution du pouvoir législatif au Parlement, à qui est adjoind un Conseil transformé en Chambre des États décidant à la majorité, et du pouvoir exécutif à la Commission, liée au PE par l'institution de la confiance. En somme, Spinelli propose un nouveau texte à la place des traités existants. La Communauté est transformée en une véritable Union, figure institutionnelle qui se rapproche de la fédération. Malgré le discours du président français François Mitterrand en faveur du TUE, prononcé le 24 mai 1984 à la tribune de l'Assemblée de Strasbourg, le projet est littéralement ignoré le mois suivant au cours du Conseil européen de Fontainebleau. La ratification et l'entrée en vigueur du TUE auraient déterminé un tournant de nature fédérale pour le processus d'intégration communautaire.

¹⁵ Le traité qui détermine la fusion des exécutifs des trois Communautés et l'institution d'un Conseil unique est signé le 8 avril 1965 à Bruxelles et entre en vigueur le 1^{er} juillet 1967. Cf. J.-V. Louis, *La fusion des institutions des Communautés Européennes*, dans « Revue du Marché Commun », 1966, n° 97, pp. 843-856.

À la suite du processus d'élargissement (la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark adhèrent en 1973 ; la Grèce en 1981 ; l'Espagne et le Portugal en 1986), l'Europe doit poursuivre une ligne politico-institutionnelle différente. À partir de l'épisode de la « chaise vide »¹⁶, la question du vote à l'unanimité ou à la majorité – simple ou qualifiée – a toujours été déterminante pour le fonctionnement des travaux communautaires. Le droit de veto est encore appliqué dans le domaine de la politique étrangère, de la sécurité intérieure et de la justice. Cette situation conduit de prestigieux hommes d'État – comme François Mitterrand, Helmut Kohl et Jacques Delors – à entreprendre une initiative pour la modification des traités de Rome qui conduit en 1986 à la signature de l'Acte unique européen (AUE)¹⁷.

Après l'entrée en vigueur de l'AUE, le président de la Commission Delors met à l'ordre du jour le projet d'Union économique et monétaire (UEM), pour passer du Système monétaire européen (SME) à une situation où le Marché commun serait à l'abri des fluctuations monétaires. Pendant le printemps 1989 le rapport Delors sur l'UEM est présenté.

¹⁶ La crise de la « chaise vide » (6 juillet 1965) est provoquée par le conflit entre de Gaulle et les Cinq. Elle naît lorsque le président de la Commission Walter Hallstein décide de ne plus financer l'agriculture européenne au moyen des contributions forfaitaires des pays membres, mais par la création d'une caisse commune constituée par les gains des droits douaniers et des prélèvements agricoles. Le gouvernement français non seulement exprime un sec « non », mais il rappelle aussi ses représentants des organes de la CEE. Cet épisode est résolu par le compromis de Luxembourg (29 janvier 1966) qui, cependant, est purement formel ; en effet, les gouvernements des pays membres demandent – en ce qui concerne les questions fondamentales – le vote à l'unanimité, en l'absence duquel on enregistre l'incompatibilité de différentes positions, en renvoyant chaque décision. Sur le compromis de Luxembourg, cf. W. Nicoll, *The Luxembourg Compromise*, dans « Journal of Common Market Studies », XXIII, 1984, n° 1, pp. 35-43 ; A.L. Teasdale, *The life and the death of the Luxembourg Compromise*, ivi, XXXI, 1993, n° 4, pp. 567-579 ; C. Malandrino, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della « sedia vuota » (1965-66)*, Università del Piemonte orientale « Amedeo Avogadro », Alessandria, 2002, pp. 87-99.

¹⁷ Sur le texte de l'Acte unique, cf. le supplément 2/86 au « Bollettino delle Comunità europee », pp. 5-20 ; « Rivista di Studi politici internazionali », LIII, 1986, n° 2, pp. 202-225 ; J. De Ruyt, *L'Acte unique européen*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987, pp. 285-309 ; Tizzano, *Codice dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 86-99 ; P. Gerbet, F. de La Serre, G. Nafilyan (dir.), *L'Union politique de l'Europe*, Préface de J. Delors, La documentation française, Paris, 1998, pp. 266-276. Pour un approfondissement de l'AUE, cf. H.J. Glaesner, *L'Acte unique européen*, dans « Revue du Marché Commun », 1986, n° 298, pp. 307-321 ; R. Corbett, *Perché l'Atto Unico è insufficiente*, dans « Il Federalista », XXIX, 1987, n° 3, pp. 229-233 ; V. Hirsch, *Marché intérieur : une nouvelle impulsion grâce à l'Acte unique?*, dans « Revue du Marché Commun », 1987, n° 303, pp. 1-2 ; Olivi, *L'Europa difficile*, op. cit., pp. 285-324.

Ses caractéristiques fondamentales sont la création d'une monnaie unique, dont la gestion est confiée à un Système européen des banques centrales (SEBC) ; l'attribution au Conseil des ministres, en collaboration avec le PE, du pouvoir de modifier les ressources communautaires ; l'imposition de normes strictes sur les limites maximales des impasses budgétaires et de la dette publique des États. À la suite de ces ouvertures et des conséquences dérivant de l'effondrement du Mur de Berlin, sont convoquées en marge du Conseil européen de Rome de décembre 1990 deux Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et l'UEM. Ces réunions précèdent la séance du sommet de Maastricht qui approuve, le 7 février 1992, le traité éponyme instituant l'Union européenne (TUE)¹⁸ qui entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

L'Union européenne (UE) s'articule autour de trois piliers. Le premier est représenté par les trois Communautés d'après lesquelles la CEE prend le nom de Communauté européenne (CE), étant donné que ses compétences sont étendues au-delà de la sphère économique. Le second est constitué par la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) qui est réglée par des procédures essentiellement intergouvernementales. Le troisième correspond à la Coopération de la justice et des affaires intérieures (CGAI), elle aussi rigoureusement intergouvernementale. Si la CECA, la CEE et l'Euratom constituent la base du pilier principal, au-dessus d'elles s'ajoutent le Marché commun et l'UEM. Cette dernière constitue l'aspect le plus innovateur du traité de Maastricht, qui indique le parcours à suivre pour l'entrée en vigueur de la monnaie unique : l'euro. Tout d'abord il coexistera avec les monnaies nationales, puis il les remplacera. Le coup d'envoi de l'Union monétaire est donné le

¹⁸ Sur le texte du traité de Maastricht, cf. F. Pocar, C. Secchi, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 32-125 ; Tizzano, *Codice dell'Unione Europea, op. cit.*, pp. 100-145. Pour une analyse du traité, cf. P.V. Dastoli, G. Vilella, *La nuova Europa. Dopo Maastricht : dalla Comunità all'Unione*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 57-127 ; P. Maillet, *Le double visage de Maastricht : achèvement et nouveau départ*, dans « Revue du Marché Commun de l'Union Européenne », 1992, n° 356, pp. 209-219 ; C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, pp. 25-48 ; M. Albertini, *L'Europa dopo Maastricht : gli aspetti politici*, in S. Beretta (dir.), *L'Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83-94 ; R. A. Cangelosi, V. Grassi, *Dalle Comunità all'Unione. Il Trattato di Maastricht e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Angeli, Milano, 1996, pp. 39-46 ; P. V. Dastoli, A. Majocchi, R. Santaniello, *Prospettiva europea. Gli appuntamenti dell'Unione fino al Duemila*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 89-91 ; L. V. Majocchi, *La difficile costruzione dell'Unità europea*, Prefazione di A. Padoa-Schioppa, Jaca Book, Milano, 1996, pp. 251-274 ; M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 335-343.

1^{er} janvier 1999 et concerne onze des quinze pays¹⁹ de l'UE. En plus de la création de l'UEM les réformes institutionnelles les plus significatives sont les suivantes : la coïncidence du mandat de la Commission avec la durée de la législature du PE et la nécessité d'un vote d'investiture afin qu'elle entre en fonction ; l'introduction de la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil en matière de libre circulation des travailleurs, de Marché intérieur, de recherche, d'environnement, de culture et de santé publique ; l'institution d'une citoyenneté européenne, sur la base de laquelle chaque citoyen communautaire bénéficie du droit de vote (actif et passif) pour les élections européennes et administratives dans le pays de résidence ; la création d'un Comité des régions qui a un rôle consultatif en ce qui concerne les questions d'intérêt local.

L'extension du vote à la majorité de la part du Conseil ne succède pas à ces importantes innovations. Le principe typiquement confédéral de l'unanimité reste valide dans les secteurs importants tels que la nomination des membres de la Commission par les gouvernements nationaux, la révision des traités, l'accroissement des ressources financières et la coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et intérieure. Dès lors que les pays orientés vers le fédéralisme ont jugé insatisfaisant le compromis institutionnel atteint à Maastricht, une Conférence intergouvernementale est convoquée à Turin et mène en octobre 1997 à la signature du traité d'Amsterdam²⁰. La Conférence de Nice²¹ de décembre 2000, qui approuve le traité éponyme, marque un temps d'arrêt en ce qui concerne la réforme institutionnelle de l'UE. Prenant acte de cette situation, le PE adopte le 14 décembre une résolution qui prévoit la

¹⁹ L'Autriche, la Finlande et la Suède adhèrent à l'UE le 1^{er} janvier 1995.

²⁰ Cf. C.D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée : les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, dans « Revue du Marché unique européen », 1997, n° 3, pp. 53-90 ; C. Reich, *Le traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision*, dans « Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne », 1997, n° 413, pp. 665-669 ; M. Telò, P. Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1998 ; F. de la Serre, C. Lequesne (dir.), *Quelle union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1998 ; A. Verrilli, *L'integrazione europea dopo Maastricht : dal trattato sull'Unione europea al trattato di Amsterdam*, Esselibri Simone, Napoli, 1998 ; AA. VV., *Il Trattato di Amsterdam*, Giuffrè, Milano, 1999.

²¹ Cf. F. Pocar, *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001 ; M.E. Comba (dir.), *Diritti e confini. Dalle Costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Introduzione di J.H.H. Weiler, Comunità, Milano, 2002 ; A. Tizzano, *Codice dell'Unione europea con la Carta dei diritti fondamentali e il trattato di Nizza*, Cedam, Padova, 2002 ; Id. (dir.), *Il Trattato di Nizza : con i testi coordinati dei trattati sull'Unione europea e sulla Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2003 ; G. Zagrebelsky (dir.), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea. La Carta dei diritti nell'ottica del costituzionalismo europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

convocation d'une « Convention », chargée de réformer, simplifier et réorganiser les traités par un nouveau texte constitutionnel. La nouvelle Charte fondamentale de l'UE, élaborée par la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, est signée par les Vingt-cinq à Rome le 29 octobre 2004. Malgré les améliorations institutionnelles (*in primis*, la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union et l'extension du vote à la double majorité), aujourd'hui le processus d'intégration européenne est dans l'impasse. Seule la réalisation de quelques points programmatiques tels que la création d'une armée unique, une politique étrangère commune, un Parlement titulaire d'un réel pouvoir législatif et un gouvernement responsable devant l'Assemblée de Strasbourg pourraient placer l'UE à l'intérieur d'une structure de nature fédérale ; un objectif réalisable par le dépassement de la méthode diplomatique d'élaboration et de révision des traités, fondée sur les délibérations unanimes et secrètes des Conférences intergouvernementales. Cette méthode a mené jusqu'à la monnaie unique, mais elle n'a pas entamé le noyau confédéral des institutions communautaires.

*
* *

Par l'intermédiaire de ces sept brefs portraits, le parcours politique et intellectuel des pères fondateurs de l'Europe (Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi et Spaak) et des principaux européens de notre temps (Spinelli et Delors) sera décrit dans ses grandes lignes. Leur action clairvoyante a laissé une marque profonde et visible dans l'histoire de l'intégration communautaire ; ils ont construit les voies sur lesquelles transitera la locomotive européenne. Ceci dit, on ne veut sous-estimer ni la contribution apportée par des hommes d'État prestigieux tels que Pleven, Sforza, Bech, Beyen, Hallstein, Colombo, Giscard d'Estaing, Schmidt et Kohl, pour ne citer que quelques noms ; ni celle de personnalités peu connues par le grand public, mais non moins précieuses pour leur contribution technique : on pense par exemple à Uri, Kohmstamm, Marjolin, Hirsch, Clappier et Lamy. Sans l'engagement tenace des uns et des autres, la construction unitaire du vieux continent n'aurait pas été réalisée.

La France et l'Allemagne sont les pays qui ont influencé le plus le processus d'intégration européenne, qui naît de la nécessité de leur réconciliation après les conflits qui se sont succédé entre 1870 et 1945. Il n'est donc pas surprenant que les principaux initiateurs de cette entreprise aient été Schuman et Adenauer, inspirés par Monnet et soutenus par De Gasperi et Spaak. Une vision analogue – basée sur les principes du christianisme – unit Schuman, Adenauer et De Gasperi. Tous trois connaissent l'expérience de la prison dans les années des dictatures

nazie et fasciste. En outre, ils sont des « hommes de frontière » ; ils ont grandi parmi les minorités ethniques de leur région d'origine (respectivement la Lorraine, la Rhénanie et le Trentin). Enfin, tous trois parlent l'allemand. Ils cherchent une solution favorable la construction de la paix par le dépassement des égoïsmes nationaux. Pour eux, une Europe catholique, solidaire et fraternelle, constitue non seulement le fondement politique, mais aussi le modèle idéologique dont l'Occident a besoin pour faire face à la guerre froide.

Les pères fondateurs partagent la méthode du fonctionnalisme qui prévoit des formes d'intégration économique et politique toujours plus approfondies au niveau supranational. Ils se battent, ainsi que Spinelli et Delors dans les années 1970 et 1980, pour l'extension progressive du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. En outre, ils soutiennent l'idée d'une Commission dotée d'un pouvoir politique, c'est-à-dire une sorte de gouvernement européen. Une vision proatlantique commune unit aussi ces hommes d'État, qui croient que le processus d'intégration européenne doit se passer non pas « contre » mais « avec » les États-Unis. En partant de ces prémices, on comprend leur soutien vis-à-vis de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Il s'agit de principes antithétiques à la vision confédérale de De Gaulle. En effet, le président de la République française souhaite l'« Europe des États » basée sur la « coopération » régulière dans le domaine politique, économique, culturel et militaire. Cela inclut l'unanimité au Conseil des ministres, méthode par laquelle les pays membres détiennent une arme visible de contrôle sur les décisions communautaires : le pouvoir de veto. En outre, le Général ne considère pas la Commission comme un gouvernement continental, mais comme un secrétariat international au service des États. Enfin, il ne partage pas la stratégie proatlantique, parce qu'il conçoit l'Europe comme une « troisième force » entre les deux superpuissances. C'est pourquoi en 1963 on assiste au veto gaulliste envers l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE et, en même temps, au traité de coopération franco-allemande.

Cependant tous les pères de l'Europe ne sont pas favorables au fonctionnalisme. Il est critiqué sévèrement par Spinelli, à partir des négociations pour la CED et la CEE. Le fédéraliste italien ne considère pas réalisable l'unification militaire et économique, sans que soit d'abord poursuivie l'unification politique. En mettant en évidence les limites de l'approche intégrationniste des traités de Rome, Spinelli n'hésite pas à définir le Marché commun comme une « farce ». Et son jugement envers la logique fonctionnaliste de l'AUE n'est pas moins sévère, spécialement vis-à-vis de la méthode communautaire, adoptée à l'occasion des négociations de Luxembourg (1985) et des limites institutionnelles du nouveau traité, qui confirme l'*iter* oligarchique de la législation commu-

nautaire par le maintien du pouvoir décisionnel et de veto du Conseil. Cependant, au bout de presque quarante ans, la stratégie fonctionnelle unit Monnet et Delors, ce qui constitue une preuve de la validité de cette méthode. Après la longue période d'euroscélrose des premières années 1980, Delors contribue avec pragmatisme à la relance du processus d'intégration européenne par l'« objectif 1992 » de l'achèvement du Marché unique, en appliquant la théorie néo-fonctionnaliste du *spill-over effect*. Le président de la Commission veut ainsi favoriser un processus graduel de transition de l'union économique à l'union politique : une espèce d'engrenage qui détermine un progrès du dessein communautaire. Même si au lendemain de la chute du Mur de Berlin Delors abandonne la théorie du *spill-over effect*, pour poursuivre une vision fédérale plus solide, il peut être considéré comme le principal héritier de la grande tradition fonctionnaliste française, dans la lignée de Monnet et de Schuman.

Le processus d'intégration européenne a plus d'un demi-siècle d'histoire. Dans les années où les pères fondateurs occupent des postes de haute responsabilité aux gouvernements respectifs, le vieux continent vient de vivre les événements tragiques de la Deuxième Guerre mondiale et l'expérience des régimes totalitaires ; le « rideau de fer » sépare le bloc occidental de l'oriental. Dans ce contexte historique, ils ont eu le courage et la ténacité de réaliser les avancées nécessaires pour commencer et consolider l'intégration communautaire. L'Europe ne naît pas de la mobilisation populaire autour d'un objectif commun ou d'un organe constituant. Autrement dit, elle n'a derrière elle ni les Cinq journées de Milan, ni le Parlement de Francfort, ni encore moins la Convention de Philadelphie. Elle a été construite grâce à l'engagement de gouvernants éclairés, à l'inspiration d'hommes politiques pragmatiques. Grâce à l'action des pères fondateurs, l'ordre international avance – du point de vue juridique et institutionnel – vers un affermissement du nouveau modèle introduit par la Charte des Nations unies, qui reconnaît comme sujets de droit international les organisations supranationales (*in primis* l'ONU), et un dépassement du modèle westphalien. Si pendant les dernières soixante années l'aire géographique correspondant à l'UE a vécu une période extraordinaire de paix, un fait rarissime pour un continent tourmenté au cours des siècles par des conflits durables et sanglants, nous devons en remercier aussi ces clairvoyants hommes d'État.