

Les origines de l'Union Européenne

**Esquisse en vol d'oiseau de l'évolution des trois
Communautés Européennes originaires jusqu'au
premier élargissement de Six à Douze, 1952 - 1973**

E.P. Wellenstein

A.G. Harryvan et J. van der Harst (éds.)

Europa Wonderwel Publicaties

Groningen, februari 2010

ISBN 978-90-367-4267-2

Préface

Le 9 mai 1950 le ministre des affaires étrangères français Robert Schuman - inspiré par Jean Monnet – fit son appel aux pays libres de l'Europe de s'organiser d'une manière qui rendrait dorénavant impossible une guerre entre eux et qui jetterait les bases d'un développement économique intégré. La réponse à cette proposition a successivement conduit au phénomène supranational actuellement connu partout comme l'Union Européenne. Dès son début, ce processus a attiré de jeunes gens des six pays fondateurs qui se sont lancés avec conviction dans l'aventure qu'on appelait à l'époque 'la construction européenne'. La Communauté du Charbon et de l'Acier, installée à Luxembourg en 1952, en était la première réalisation.

Dans le sillage de Dirk Spierenburg et de Max Kohnstamm, négociateurs néerlandais du traité instituant cette première 'Communauté européenne', Edmund Wellenstein (* La Haye, 1919) rejoignit l'équipe autour de Jean Monnet, premier président de la Haute Autorité de cette nouvelle organisation de caractère inédit. Devenu Secrétaire Général de la Haute Autorité, Wellenstein a par la suite occupé divers autres postes de responsabilité dans les institutions européennes en constant développement.

En 2007, le 50ème anniversaire de la signature des traités de Rome (instituant la Communauté Economique Européenne et Euratom, lesquelles restent le fondement de l'Union Européenne d'aujourd'hui) donna lieu à tant de publications, d'analyses et d'interprétations que l'on risquerait de ne plus percevoir la forêt européenne à travers les arbres académiques.

En tant que 'témoin de l'histoire', Wellenstein pour sa part a voulu faire revivre l'arrière-plan historique souvent dramatique et l'esprit exceptionnel de coopération de cette étape décisive vers ce que Monnet appelait 'le monde organisé de demain'. Ainsi il a entrepris, avec l'aide de son ancien collègue d'Euratom Ivo Dubois, d'esquisser les phases essentielles de la vie institutionnelle européenne entre 1952 et 1973 (année du premier élargissement de la Communauté Européenne par l'adhésion de la Grande Bretagne, de l'Irlande et du Danemark). Le Département des relations internationales de l'Université de Groningue est en possession de ce manuscrit. Les soussignés ont estimé bien faire, moyennant quelques adaptations mineures et en accord avec l'auteur, d'éditer ce témoignage en vue de sa diffusion au sein d'un cercle restreint d'intéressés.

A.G. Harryvan

J. van der Harst

Groningen, Europa Wonderwel Publicaties, 2010

Les origines de l'Union Européenne

**Esquisse en vol d'oiseau de l'évolution des trois
Communautés Européennes originaires jusqu'au
premier élargissement de Six à Douze, 1952 - 1973**

A l'occasion du 50ème anniversaire des traités de Rome

Cette esquisse des origines de ce qui est aujourd'hui l'Union Européenne de 27 Etats-membres, avec 500 millions de citoyens, traitera successivement des aspects historiques suivants:

1. Contexte politique – dans les six Etats-membres fondateurs et entre ces états – lors de la genèse des traités de Rome
2. Antécédents et contexte économique international
3. Caractère inédit et innovateur de la Communauté Economique Européenne. Son rôle international. Les héritages (institutionnel et personnel) dont elle bénéficiât
4. Fonctionnement de la Commission de la CEE (organisation et relations humaines), avant et après sa fusion avec les deux autres Exécutifs
5. Interaction entre la Commission et les autres institutions

1. *La prise de fonction de la première Commission* de la Communauté Economique Européenne (CEE) en janvier 1958 avait lieu lorsque des protagonistes de l'intégration européenne étaient au pouvoir dans tous les six états-fondateurs. Cette intégration, commencée en 1952 sous la forme de la

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), première 'Communauté' avec ses institutions et pouvoirs propres, pouvait compter sur le soutien de la démocratie-chrétienne et de divers courants socialistes et du centre. Les développements dramatiques des années précédentes avaient en outre créé un sens d'urgence pour l'Europe libre de s'organiser: la suppression armée de la révolte en Hongrie en 1956 et la crise concomitante de Suez. L'intervention militaire de la Grande Bretagne, de la France et d'Israël pour contrecarrer la nationalisation du canal de Suez par l'Egypte du colonel Nasser, avait provoqué la première crise pétrolière par la fermeture temporaire du Canal. Ces événements avaient fortement encouragé, malgré l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954, et suite à la 'relance' de Messine en 1955, l'élaboration rapide du 'Rapport-Spaak' en 1956 et la signature des traités de Rome en mars 1957, ratifiés encore dans cette même année et permettant leur entrée en vigueur dès janvier 1958.

Il s'agissait bien de *deux* traités, la CEEA (Euratom) à côté de la CEE. Beaucoup d'observateurs à l'époque avaient plus de confiance dans le projet pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique (permettant une action bien circonscrite avec des moyens d'action précis, et fonctionnant sur un terrain encore quasiment vierge en Europe) que dans le projet ambitieux englobant l'ensemble des économies avec sa très longue période

transitoire de 12 ans, assortie encore de multiples clauses de sauvegarde et exigeant l'élaboration de politiques communes dans divers domaines délicats, comme l'agriculture.

L'histoire a donné tort aux enthousiastes de l'Euratom et aux sceptiques quant à la CEE. C'était à la nouvelle Commission de la CEE de démontrer que le système du traité pouvait bien fonctionner dans la pratique et malgré des vicissitudes politiques. Sans la persévérance des ministres du Benelux, d'emblée sous l'impulsion du néerlandais Beyen, et sans l'habileté de Spaak et de ses co-négociateurs, l'idée révolutionnaire d'une union douanière des Six avec des politiques communes ambitieuses n'aurait d'ailleurs pas atteint le stade d'une négociation sérieuse et de la rédaction d'un traité formel. En effet, dans la République fédérale d'Allemagne le puissant ministre des affaires économiques, Ludwig Erhard, n'avait jamais été enthousiaste pour la CEE, estimant que l'Organisation Européenne pour la Coopération Economique à Paris, englobant tous les pays de l'Europe occidentale, était le cadre par excellence pour créer un grand marché européen. Tout comme les milieux d'affaires aux Pays-Bas, il voyait donc dans le projet britannique de 1957 de créer une zone de libre échange à l'échelle de l'OECE, dans laquelle la CEE serait intégrée, une solution qui éviterait un rôle à part de la nouvelle Communauté (ne sachant pas encore que cette formule allait échouer fin 1958). En France, les hésitations devant une démobilisation

tarifaire et contingentaire, même à terme, étaient très grandes dans les milieux économiques et sociaux, craignant une érosion de l'acquis social français. Aux Pays-Bas, l'on craignait le protectionnisme censé résulter de l'intégration avec la politique commerciale française et italienne. En outre, déjà dans le courant de 1958, le Général de Gaulle, hostile aux institutions 'supranationales' des Communautés Européennes, succéda aux gouvernements de la IV^e République. La Commission de la CEE ne pouvait donc plus compter sur le soutien du gouvernement français pour la méthode 'communautaire' des Traités de Rome: ces traités ne pouvaient pas priver la France du 'dernier mot' dans des cas importants, telle était la position de principe.

Bref, la nouvelle Commission devait bientôt naviguer sur une mer parfois agitée, voire tempétueuse. A côté des problèmes économiques à résoudre, elle devait donc tenir compte des contingences politiques de son époque, culminant dans la crise temporaire de la 'chaise vide' (de la France) en 1965.

2. *L'environnement économique international* dans lequel la CEE fût son apparition avait été dominé jusqu'alors par l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE). Créée après la seconde guerre mondiale pour gérer 'l'aide Marshall' procurée par les Etats Unis pour remettre

l'Europe non-communiste sur ses pieds (elle avait été offerte aussi à des pays 'de l'Est' comme la Tchécoslovaquie, mais sur ordre de Moscou ceux-ci avaient dû refuser), cette organisation avait mis en oeuvre un vaste programme de libéralisation des échanges mutuels. C'était la contrepartie pour la mise à disposition de l'aide, et les bénéficiaires devaient s'organiser entre eux pour établir ce programme et pour la répartition des capitaux fournis par les Etats Unis. Les zones d'occupation occidentales de l'Allemagne y participaient, et par après la nouvelle République Fédérale elle-même. Cette politique clairvoyante américaine était devenue un succès immédiat.

L'on ne peut guère s'imaginer aujourd'hui dans quel état les économies de l'Europe occidentale se trouvaient à l'époque et quels obstacles avaient été érigés aux échanges mutuels (datant d'ailleurs encore de la grande crise économique des années trente du 20ème siècle). Pour importer/exporter il fallait obtenir des licences, dont l'ampleur était limitée par des contingents par produit. En outre, il fallait se procurer des devises pour pouvoir payer les importations; ces devises ne pouvaient être octroyés que dans la mesure où le 'clearing' bilatéral avec le pays partenaire (donc l'équilibre en valeur des échanges) le permettait. Un déséquilibre dans le 'clearing' ne pouvait être soldé que par des devises 'dures' (dollars américains) dont aucun pays ne voulait se séparer. Tous ces obstacles surmontés, il fallait encore payer des droits de douane.

L'OECE s'est attaqué successivement à l'élargissement systématique des contingents selon un code préétabli, ensuite à la multilatéralisation des 'clearing' bilatéraux: une Union Européenne des Payements (UEP), s'appuyant sur un fonds de réserve provenant de l'aide-Marshall, permettait de calculer les équilibres non pas envers l'un et l'autre pays-partenaire, mais à l'égard de l'ensemble des partenaires. Un essor des échanges suivit.

Mais alors, le processus stagna: malgré plusieurs tentatives il s'avéra impossible d'attaquer les droits de douane. Des projets comme 'Fritalux' ou 'Finebel' ne démarraient pas vraiment. Des tentatives de libérer les échanges de produits agricoles, protégés dans chaque pays selon des modalités fort divergentes, échouaient aussi ('Pool vert').

L'aide-Marshall allait d'ailleurs toucher à sa fin et avait largement atteint ses buts. Maintenant, c'était à l'Europe de trouver son propre chemin, plus aidée, mais encouragée par les américains désirant une Europe forte et prospère comme partenaire dans la guerre froide.

La guerre de Corée avait éclaté presque au même moment que Robert Schuman et Jean Monnet surprenaient le monde par le lancement en 1950 du plan pour une Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA), les deux secteurs stratégiques par excellence de cette époque. Dépassant de loin les paramètres des

actions de l'OECE, cette initiative visait à la fois une libéralisation des échanges et l'intégration de la gouvernance de ces deux secteurs par des institutions communes, donc des règles et une juridiction communes. Et la participation sur un pied d'égalité de la République Fédérale Allemande mettrait fin à l'héritage de l'occupation: l'Autorité Internationale de la Ruhr dominée par les Alliés. Ironiquement, cela coïncida avec un effort vain de l'OECE de trouver un nouveau souffle par une approche par secteur, mais qui restait sans suite.

La CECA lancée, l'initiative était dorénavant entre les mains de 'l'Europe des Six', seuls la République Fédérale, l'Italie et le Benelux ayant réagi positivement à l'initiative française. Nonobstant la déception grave en 1954 de l'échec de la Communauté de Défense, l'on en était arrivé en 1957 aux traités de Rome, lorsque l'OECE, sur instigation du Royaume Uni, se réveilla.

N'ayant pas coopéré auparavant pour essayer d'attaquer de front les barrières tarifaires (droits de douane) en Europe, la Grande Bretagne préconisait maintenant une zone de libre échange englobant tous les membres de l'OECE, y compris la CEE en voie de création.

Cette approche appelle une explication. Le monde libre avait entretemps conclu l'Accord sur les Tarifs et le Commerce ('GATT' en anglais) pour sortir du chaos en matière de droits de

douane et de contingents du commerce datant de la grande crise. Les membres devaient se traiter sans discrimination: les mêmes tarifs douaniers pour tous les partenaires et le même traitement fiscal, et n'avoir recours aux contingents que dans des cas exceptionnels. Périodiquement, des négociations seraient engagées en vue de réduire les barrières douanières sur une base de concessions réciproques et équivalentes entre partenaires importants; tous les autres membres bénéficieraient de ces baisses des tarifs. Un tarif 'consolidé' ne pouvait être augmenté qu'en faisant une autre concession équivalente. Cela mettait fin à des traitements 'à la tête du client' pour des partenaires privilégiés, et créa pour la première fois de l'ordre dans la politique commerciale mondiale. Les pays de l'OECE, une fois leur période de faiblesse économique surmontée (qui leur avait permis de libéraliser entre eux sans en faire bénéficier d'autres, notamment les Etats Unis) y étaient tenus, comme d'ailleurs la CEE naissante. Les seules exceptions à ce régime de non-discrimination étaient:

- la clause 'grand-père', faisant une exception pour les régimes préférentiels préexistants, comme les préférences au sein du Commonwealth britannique et des régimes comparables, entre autres de la France;

- la clause permettant de créer une ‘union douanière’ avec un tarif extérieur commun des partenaires et des taux zéro à l’intérieur;

- la clause permettant de créer une ‘zone de libre échange’, sans tarif extérieur commun, mais avec des taux zéro à l’intérieur, limités cependant aux seuls produits originaires de la zone. (La CECA bénéficiait d’un statut particulier de libre échange partiel, obtenu par l’accord d’une majorité des deux tiers des membres du GATT).

La proposition britannique de créer une grande zone de libre échange (toutefois sans y inclure les produits agricoles), au sein de laquelle fonctionnerait la CEE à créer, était conforme aux règles internationales. Celles-ci précisaient qu’une telle zone devait incorporer ‘l’essentiel des échanges’, mais le commerce agricole était relativement mineur dans l’OECE. Si la négociation a échoué après guerre une année d’existence de la CEE, fin 1958, ce n’était pas à cause de l’incompatibilité des deux concepts parallèles (malgré mainte complexité technique, par exemple concernant les ‘règles d’origine’ des produits bénéficiant du libre échange), mais à cause de l’incompatibilité politique des protagonistes, les uns voulant ignorer le rôle autonome de la CEE, les autres l’affirmer. La Commission se trouvait, fidèle à sa mission, parmi les derniers mais a – en vain – loyalement essayé de proposer des solutions sans se laisser

toutefois mettre hors jeu. C'était son premier défi sur le plan international, jusqu'à l'échec de cette opération mal engagée.

Son deuxième défi se jouait à Genève, au sein du GATT. Un bloc de six états importants sur le plan du commerce international sortant du régime commun en soustrayant son commerce intérieur aux règles de la non-discrimination, cela devait créer des inquiétudes et des remous. D'où des tentatives – vaines – de soumettre les actions de la CEE à un scrutin spécial. C'était son plein droit de créer une union douanière, quitte à observer correctement les règles de procédure et de fond contenues dans l'Accord du GATT pour une telle union. Etant donné que c'était une primeur d'envergure pour cette jeune organisation, les partenaires – et spécialement le partenaire le plus important, les Etats Unis – suivaient d'un oeil critique chaque mouvement de la Commission, chargée par le traité de Rome de conduire les négociations commerciales pour la CEE. Et négocier il fallait, car l'introduction du tarif extérieur commun de la CEE avait des effets divers qu'il fallait compenser pour les partenaires qui seraient désavantagés, quitte à mettre dans la balance les avantages qui en résulteraient. En effet, le tarif extérieur étant une moyenne des tarifs plus élevés de la France et de l'Italie, d'une part, et des tarifs plus bas de l'Allemagne et du Benelux de l'autre, certains courants d'échange avec le monde extérieur en profiteraient, d'autres en subiraient des désavantages.

Les explications techniques ci-dessus sont indispensables si l'on veut mesurer quel bouleversement dans les relations intra-européennes, mais aussi à travers le monde, l'apparition de la CEE sur la scène internationale a occasionné. Mais il y avait plus: les Etats-Unis avaient enfin trouvé au sein du GATT un partenaire comparable en poids économique et commercial. Cela permettait au Président Kennedy, dans les années soixante, de proposer des négociations commerciales mondiales d'une autre envergure que celles de la période précédente: non pas par produit et par pays, mais globales, visant des réductions générales de tous les tarifs. L'on négocierait en fait sur les exceptions à cette réduction générale (misant sur 50% de réduction). Cette vision faisait écho à la teneur de l'article du traité de Rome définissant l'objectif de la politique commerciale de la CEE: "contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières" (art. 110-CEE (1957)*).

Ainsi, en quelques années seulement, la carte économique de l'Europe avait totalement changé. L'OECE s'était effacée: ses membres qui n'avaient pas rejoint la CEE avaient fondé une zone de libre échange entre eux mais qui restait en marge des événements. Bientôt, la Grande Bretagne, suivi par l'Irlande et

* Depuis le Traité de Nice (2001): article 131 CE.

le Danemark, en tirait sa conclusion et demandait – avec pas mal de réserves en raison des liens commerciaux avec le Commonwealth – des négociations sur les conditions qui lui permettraient d’adhérer à la CEE. Ce n’était donc pas un demande directe d’adhésion, mais une tentative d’obtenir des modalités spéciales. La négociation s’enlisait et échoua. Entretemps, la CEE des Six, devenue actrice importante sur le plan international, était pleinement engagée dans les négociations mondiales au GATT, notamment avec les Etats Unis. Et l’un après l’autre, des ‘pays tiers’ cherchaient à nouer des liens avec la nouvelle Communauté, la Grèce et la Turquie en premiers. L’on peut en douter que les auteurs du Traité-CEE et les hommes politiques qui avaient béni leur travail aient prévu cette avalanche de développements en l’espace de quelques années. La pièce maîtresse du traité – l’union douanière – était encore loin d’être achevée; mais des jumeaux de 1958, Euratom et la CEE, l’enfant qui avait semblé le moins fort à sa naissance, bouillonnait maintenant de vitalité.

Et grâce au pouvoir exclusif de la Commission de négocier des accords commerciaux, non pas à la fin de la période transitoire mais dès son début, celle-ci se trouvait au centre des événements dans son environnement proche et lointain.

3. *La nature du traité-CEE* était bien différente tant du traité-Euratom que du traité-CECA, le traité-pionnier de l'intégration européenne. Les deux autres étaient des 'traités-règles': la Haute Autorité de la CECA et la Commission-Euratom, en interaction avec leurs Conseils des Ministres, devaient appliquer des règles préétablies. Leur autonomie était grande, mais leur pouvoir réglementaire limité, il s'agissait donc surtout d'un pouvoir exécutif, très considérable pour la Haute Autorité avec ses finances propres et ses compétences en matière d'investissements et de politique sociale. Tous les deux étaient strictement sectoriel; l'on parlait de l'intégration 'fonctionnelle'.

Le traité-CEE par contre englobait tous les secteurs et aspects économiques, quoique parfois de façon limitée (la politique monétaire par exemple). C'était un 'traité-cadre', beaucoup de cadres (par exemple la politique agricole commune) devant encore être remplis. A cet effet, la CEE disposait d'un pouvoir réglementaire très étendu, devant être exercé par l'interaction entre sa Commission et son Conseil. Ainsi, c'était aussi un 'traité-procédures', définissant les procédures par lesquelles les règlements devaient être adoptés, mais aussi comment des accords internationaux devaient être négociés et conclus. Toutefois, pour ce qui concernait l'établissement du 'marché commun' (l'union douanière), le traité-CEE lui aussi était un traité-règles, les différents étapes de la démobilitation tarifaire et contingentaire étant soigneusement répartis sur trois périodes de

quatre ans chacun, donc douze au total. La longueur de cette période transitoire (laquelle, par le jeu de diverses clauses de sauvegarde aurait même pu s'étendre à 15 ans) témoignait des appréhensions dans certains états-membres devant cette démobilisation, notamment en France et en Italie, pas par hasard les pays avec les tarifs les plus élevés au départ. Ici, la tâche de la Commission était surtout une tâche de gestion et d'exécution.

Mais dans les autres domaines, sa tâche en était une de créativité, d'imagination et de persuasion politique. Dans l'agriculture, où le traité ne contenait que des lignes directrices très générales et même vagues, la Commission a obtenu des résultats substantiels très rapidement. Et l'union douanière a été réalisée en dix ans et demi, au lieu de 12.

Dans la politique de concurrence, le traité avait de la substance; malgré des réticences dans les pays membres, la Commission a su s'imposer dans des délais normaux. Mais par exemple dans la politique des transports, les affaires ont trainé si longtemps que la Cour de Justice a ultérieurement dû intervenir pour forcer le Conseil à agir enfin. Ces différences s'expliquent par l'intérêt plus ou moins grand que les états-membres portaient à ces secteurs.

Dans les relations extérieures, comme on l'a déjà vu, les forces extérieures se conjuguèrent avec les forces intérieures pour avancer vite. Dans ce domaine, le traité-CEE avait d'ailleurs une

dimension totalement absente dans les deux autres traités: l'association des pays et territoires d'outre-mer liés aux pays-membres. Cela avait été une condition du gouvernement-Guy Mollet, appuyé par la Belgique, pour signer le traité-CEE.

Le traité connaissait donc, comparé aux deux autres, à la fois une méthode nouvelle et une dimension nouvelle. A côté de cette discontinuité, il y avait néanmoins beaucoup de continuités. L'agencement institutionnel rappelait la CECA: Commission, Conseil, Parlement et Cour. Une Banque Européenne d'Investissements à côté des fonds d'investissement de la CECA. Dans les deux, un volet social avec ses finances propres. Mais les rôles de la Commission et du Conseil étaient inversés: dans la CECA, la Haute Autorité était l'instance de décision, nécessitant dans certains cas l'aval du Conseil sous forme d'un 'avis conforme' à la majorité qualifiée. Dans la CEE, le Conseil était l'instance de décision (souvent à la majorité qualifiée), mais dépendait d'une proposition de la Commission dont il ne pouvait s'écarter qu'à l'unanimité; Commission et Haute Autorité décidant chacune à la majorité simple de leurs membres.

Dès le départ, l'on trouvait aussi beaucoup d'éléments de continuité sur le plan des acteurs. Le président René Mayer, successeur de Jean Monnet à la Haute Autorité, était en contact régulier avec le ministre belge Paul Henri Spaak lorsque celui-ci

avait été chargé par les Six d'élaborer un rapport avec l'aide d'experts des six gouvernements, et ensuite les traités de Rome. Mayer mettait à la disposition de cette conférence de 'Val Duchesse' l'expertise de hauts fonctionnaires de la Haute Autorité, dont notamment Pierre Uri, ancien collaborateur de Monnet et économiste réputé. La rédaction des traités était confié par Spaak à Uri et von der Groeben, haut fonctionnaire du ministère de l'économie allemand et fervent défenseur du concept-CEE devant son ministre sceptique Ludwig Erhard. Von der Groeben avait été pendant des années le représentant allemand à la Commission de Coordination qui préparait les sessions du Conseil-CECA.

Un autre membre très actif de cet organe de la CECA, l'ambassadeur belge Joseph van der Meulen, devenait Représentant Permanent auprès de la CEE et combinait même ces deux fonctions. Lors du démarrage de la Commission-CEE sous la présidence de Walter Hallstein, le juriste de la CECA Michel Gaudet devenait le chef de la section-CEE au Service Juridique commun des trois exécutifs, Jacques-René Rabier allait s'occuper de l'information à la Commission-Hallstein, et le jeune Fernand Spaak quittait Luxembourg pour rejoindre la Commission-Euratom, comme le néerlandais Stijkel, Chef de Cabinet à la Haute Autorité. Son collègue Winrich Behr devait assumer la fonction de Secrétaire Exécutif-adjoint de la Commission-CEE à Bruxelles. Et par la suite, Dirk Spierenburg

– ancien négociateur du traité-CECA et puis membre/vice-président de la Haute Autorité – y allait occuper le poste de Représentant Permanent néerlandais auprès de la CEE et d'Euratom.

A l'arrière-plan de toutes ces tractations, Jean Monnet exerça une influence considérable sur le déroulement des négociations à Val Duchesse. Avec l'aide de Max Kohnstamm, il réunissait régulièrement des dirigeants politiques et syndicaux des six pays pour stimuler le consensus sur la voie à suivre. Ainsi, le premier Président et le premier Secrétaire de la Haute Autorité de 1952 continuaient à jouer leur rôle européen important, en dehors des circuits officiels et encore longtemps après.

Le Secrétariat Général du Conseil, fonctionnant maintenant pour l'ensemble des trois Communautés, avait déjà été dirigé depuis les débuts de la CECA par le luxembourgeois Christian Calmes et constitua ainsi un autre élément de continuité dans la nouvelle phase de l'intégration européenne.

Mais il y avait encore d'autres continuités: Walter Hallstein, premier président de la Commission-CEE en 1958 avait été le négociateur allemand pour le traité-CECA. Von der Groeben devenait le deuxième commissaire allemand, et parmi les premiers recrutements de la Commission-CEE l'on comptait maint participant à la conférence de 'Val Duchesse', comme le

brillant Jean-François Deniau qui allait jouer un rôle remarqué dans les successives négociations pour l'élargissement de la Communauté à Six. Le vice-président Robert Marjolin avait été impliqué dans les efforts de coopération européenne depuis les années de gloire de l'OECE, dont il avait été le premier Secrétaire Général; de même son collègue Mansholt et le Directeur Général de l'Agriculture Louis Rabot (et son adjoint von Verschuer) qui avaient déjà oeuvré pour un 'Pool Vert' dans le cadre de l'OECE, tout comme le néerlandais van der Lee qui allait s'occuper de l'association des territoires d'outre-mer sous le Commissaire français Lemaignan. Et finalement Emile Noël, ancien du Conseil de l'Europe et impliqué dès le début des années cinquante dans le projet d'une 'Union Politique' qui aurait du servir de toit politique pour la CECA et la Communauté de Défense si cette dernière avait réussi. Noël jouait un rôle central dans le cabinet du président du Conseil (premier ministre) Guy Mollet à Paris dont l'action avait été essentielle pour conduire en bon port les deux traités de Rome. Aussi, dans les milieux européens de l'époque, la candidature de Noël pour le secrétariat de la Commission-Hallstein était considérée indiquée tant du point de vue politique qu'en raison de ses qualités personnelles. Hallstein (et von der Groeben), d'abord hésitant et pondérant même une candidature alternative, ont finalement accepté, tout en définissant la fonction de 'Secrétaire exécutif' de façon restrictive. Noël a surmonté ce

handicap initial et réussit vite à gagner la confiance du Président et du collège entier, consolidant son rôle de coordination et d'impulsion remarquable.

Jusqu'à juillet 1967, la Haute Autorité et les deux Commissions Européennes ont fonctionné côte à côte, avant d'être intégrées dans une Commission unique sous la présidence de Jean Rey. Cette juxtaposition n'a pas beaucoup influé sur leur fonctionnement. Les trois exécutifs, il est vrai, ont mis sur pied trois 'services communs': la Haute Autorité y apportait son service statistique qui avait déjà largement dépassé les seuls domaines carbo-sidérurgiques et pouvait facilement étendre son activité. Le Service Juridique Commun et le service Commun de l'Information étaient gérés par des groupes de trois commissaires chacun, mais cette gestion portait essentiellement sur leurs budgets et leur personnel, laissant une large autonomie à chacune de leurs trois sections par exécutif.

La Haute Autorité a mis les services de sa Délégation diplomatique à Londres à la disposition des deux nouvelles Commissions. Georges Berthoin, qui avait débuté à Luxembourg comme collaborateur de Jean Monnet, et y apportait l'autorité d'une expérience vécue du fonctionnement communautaire.

Une coordination des positions en matière charbonnière, pétrolière et atomique a eu lieu au sein d'un 'interexécutif-

énergie'. De même, les membres responsables pour les relations extérieures se concertaient régulièrement: lors des négociations commerciales mondiales au GATT, il y avait des intérêts parallèles nécessitant une coordination directe et une représentation conjointe à Genève. Pour la représentation dans les pays tiers, la Haute Autorité a en outre mis à disposition son bureau d'information à Washington, où l'Euratom allait installer sa propre Délégation en vertu d'un accord sur les matières fissiles avec les Etats Unis. La CECA disposait encore d'une Délégation en Amérique latine (à Santiago de Chile). A partir de ces éléments, un réseau de représentations à l'extérieur a pu se développer.

Au niveau des trois Secrétaires exécutifs et général, une concertation régulière s'est rapidement instaurée pour s'informer mutuellement et aplanir d'éventuelles difficultés qui restaient rares. Et à l'approche de la fusion des trois exécutifs en 1967 ce trio (Emile Noël, Edmund Wellenstein et Giulio Guazzugli-Marini) a élaboré, à la demande du président désigné Jean Rey, un rapport sur l'intégration des trois administrations qui a facilité cette délicate opération.

4. *L'organisation de la Commission-Hallstein* était largement dictée par les idées de son président qui voulait d'emblée créer une administration solide, bien structurés, sur le modèle des

grands ministères des états-membres avec le prestige correspondant. A la tête des unités administratives se trouvaient des Directeurs Généraux, équivalents des ‘Ministerialdirektoren’ – voire les ‘Staatssekretäre’ – en Allemagne. Sous les Directeurs Généraux, des Directeurs, et sous les Directeurs des Chefs de Division, schéma strictement hiérarchique. Chaque Directeur Général relevait d’un des neuf Commissaires, responsable d’un des secteurs relevant du traité. Initialement, le Secrétaire Exécutif n’avait pas de rôle opérationnel ni compétence à l’égard des Directeurs Généraux: il était responsable de l’organisation des séances hebdomadaires du collège et des liaisons avec les autres institutions. La coordination de l’ensemble relevait donc du président et des délibérations du collège. Des groupes de travail de plusieurs commissaires pouvaient être constitués pour couvrir un terrain intéressant divers portefeuilles, mais ne fonctionnaient pas vraiment.

Cette organisation contrastait avec les modes d’opération de la Haute Autorité où chaque décision importante du collège devait être préparée par un groupe de travail de quatre membres au plus (pour éviter qu’une majorité se constitue avant la délibération plénière) et les hauts fonctionnaires concernés participaient à ces groupes de travail et assistaient, sur appel (par le Secrétaire Général), aux séances du collège pour être disponibles pour avis. Au départ, les titres à la CECA étaient beaucoup plus modestes: ‘Directeurs de Division’ pour les sommets de la hiérarchie.

Directeurs au pluriel, car les Divisions les plus importantes avaient une direction collégiale composée de deux ou même trois directeurs. Les relations personnelles à la Haute Autorité avaient toujours été peu hiérarchiques et plutôt informelles, également entre les membres du collège et leurs subordonnés. Les cabinets et leurs chefs n'y jouaient pas un rôle prépondérant, essentiellement pour assister 'leur' membre du collège, non pas en intervenant dans les services.

Cette forme très poussée de gestion collégiale ne pouvait pas être transposée dans la CEE en raison de l'étendu des terrains à couvrir et du nombre rapidement croissant des décisions à prendre. Le Secrétaire Exécutif devait donc chercher d'autres moyens pour améliorer la cohésion entre les piliers hiérarchiques créés par son président et assurer un minimum de coordination en plus des directives du collège. Il imposait une discipline rigoureuse dans la préparation de ses séances hebdomadaires et dans la présentation de propositions. Assez vite, il a fallu introduire une procédure écrite pour les décisions courantes et mineures, dont le secrétariat était le maître. Et à l'instar de ce qui avait eu lieu à la Haute Autorité, il réunissait chaque semaine les assistants des Directeurs Généraux pour les informer des affaires courantes et pour s'informer. Plus tard, cela ne suffisait plus et le collège acceptait que le Secrétaire Exécutif présiderait, avant ses séances, une réunion des chefs de cabinet, pour comparer les positions et déblayer le terrain. Les

points sur lesquels il y avait accord général pouvaient ainsi passer sans discussion dans le collège. De cette manière Emile Noël affirmait et confirmait son autorité et consolidait son rôle de coordination indispensable. Lors de la fusion des Commissions-Euratom et -CEE avec la Haute Autorité, en 1967, il obtînt son titre mérité de Secrétaire Général, (encore à l'instar de la Haute Autorité) et présidait chaque semaine une réunion de tous les Directeurs Généraux. Longtemps après, Noël continuerait à exercer cette fonction, sous les présidences Rey, Malfatti, Mansholt, Ortoli, Jenkins, Thorn et finalement Delors, constituant l'élément de continuité et de gestion structurée dans l'administration de la Commission Européenne.

5. Les relations de la Commission avec les autres institutions étaient un aspect fondamental de la vie de l'institution. Pour l'élaboration de ses politiques, elle dépendait du Conseil des ministres qui détenait le pouvoir de décision (d'abord à l'unanimité, plus tard souvent à la majorité qualifiée). Elle devait en outre obtenir et garder la confiance du Parlement Européen. Et elle devait défendre ses décisions devant la Cour lorsque celles-ci étaient attaquées en justice. Le caractère de Communauté de droit de la CEE donnait aux juristes de la Commission une place centrale; leur chef assistait à toutes les délibérations du collège.

Tout comme les juristes représentaient la Commission devant la Cour, les hauts fonctionnaires devaient la représenter devant le Comité des Représentants Permanents (Coreper dans le jargon) composé des ambassadeurs des états-membres auprès de la CEE. Cet organe n'était pas prévu dans le traité, mais déjà dans le Comité intérimaire lequel préparait l'entrée en vigueur des traités de Rome en 1957 il devenait clair que les états-membres allaient nommer des ambassadeurs sur place pour préparer les séances du Conseil des ministres (grande différence avec la pratique de la CECA, où les Conseils – moins fréquents – étaient préparés par une Commission de Coordination, hauts fonctionnaires venant des capitales pour l'occasion). Les séances hebdomadaires du Coreper devenaient vite un rouage vital de la Communauté. La Commission décida que ses membres ne participeraient pas aux délibérations préparatoires des ambassadeurs, quitte à les inviter parfois pour un échange de vues particulier. Dès lors, c'était la tâche des Directeurs Généraux de présenter et de défendre les propositions de la Commission devant le 'Coreper', essayant de réduire les aspects qui exigeraient une discussion de fond au niveau du Conseil des ministres à l'essentiel. C'était au Secrétariat du Conseil de présenter les points litigieux sous une forme simple et claire pour éviter une discussion confuse. D'où l'importance de contacts suivis avec ce Secrétariat. La liaison avec cette instance était du ressort du Secrétariat exécutif de la Commission qui

fournissait de courtes notes sur les délibérations du Coreper pour chaque séance de la Commission. Cette interaction constante entre les services de la Commission et les Corepers (bientôt il y en aurait deux, au niveau des ambassadeurs et de leurs suppléants) était décisive pour permettre au Président et aux membres de la Commission de plaider leurs dossiers devant les ministres au sein du Conseil sous une forme concise mettant en lumière les points politiques à trancher.

Un mécanisme semblable a joué lors des négociations du premier élargissement (1970-1972). De par les Traités, la Commission n'avait pas de droit formel d'initiative en ce qui concerne l'adhésion du Royaume Uni, de l'Irlande, du Danemark (et de la Norvège, rejetée plus tard par referendum). Mais en 1970, la négociation était entre les mains du Conseil avec les membres du Coreper en tant que suppléants des ministres des affaires étrangères: c'était une amélioration importante par rapport à la précédente tentative, dans les années 60, lorsque la négociation avait été confiée à des diplomates venant des capitales (et donc guère versés en matière communautaire). Cette fois-ci, la position des Représentants Permanents était devenue telle que les ambassadeurs ne se laissaient plus écarter de cette opération qui allait dominer la vie communautaire pendant plus de deux ans.

A la Commission-Malfatti, qui à ce moment précis avait succédé à la Commission-Rey, Jean-François Deniau (le même qui en tant que jeune fonctionnaire de la Commission-Hallstein s'était distingué dans les premières négociations d'élargissement échouées) fût désigné comme le responsable des négociations au niveau des ministres. Au niveau des suppléants (donc le Coreper en fait), le chef d'une 'task force' spéciale constituée de fonctionnaires de diverses Directions Générales, allait représenter avec son équipe la Commission vis-à-vis des ambassadeurs. La nouvelle Commission confia cette tâche à Edmund Wellenstein, ancien Secrétaire Général de la Haute Autorité de la CECA, avec qui Deniau avait déjà travaillé dans le secteur du Commerce Extérieur, et qui avait une solide expérience de la représentation de la Commission devant le Coreper. C'était Noël qui avait suggéré cette structure spéciale au président Malfatti, ainsi que ces choix, la négociation devant démarrer incessamment (juillet 1967).

Avec ou sans droit formel de proposition, Deniau et Wellenstein ne se privaient pas de la possibilité de présenter, au nom de la Commission, des memoranda, des textes et des suggestions pour faire avancer les négociations et d'avoir leurs propres contacts avec les pays candidats.

Quant aux négociations avec les autres membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui

cherchaient une simple association à la CEE, elles se déroulaient selon la procédure classique pour les accords commerciaux: directives du Conseil sur une proposition formelle de la Commission, négociation par la Commission elle-même (donc la 'taskforce'), avec l'assistance d'un comité d'experts des états-membres. Il en résulta une série d'accords de libre échange industriel, ironiquement la même formule qui avait échoué en 1958 lorsque le Royaume Uni l'avait proposée pour l'ensemble de l'OECE. Mais alors la CEE n'avait été qu'un projet naissant, devant défendre ses prérogatives, maintenant elle était solidement établie.

La Norvège se joignît à cette formule début 1973, ce qui consolidait le dossier du premier élargissement. La Commission-Ortoli, la première de la Communauté élargie à Neuf, avait déjà pris fonction et la période de 'l'Europe des Six' était définitivement terminée.

Remarque finale

‘Les milieux européens’: il existait à l’époque de ce récit une connivence, souvent tacite, entre tous ceux – Commissaires, membres du Parlement Européen, hauts fonctionnaires de la Commission, maint membre des représentations des gouvernements nationaux auprès des Communautés (et aussi de certains pays tiers) - qui voyaient dans l’intégration européenne la seule voie de salut pour leur vieux continent déchiré par des guerres et encore scindé en deux par la guerre froide. Qu’ils fussent fédéralistes convaincus ou pragmatistes, ‘leur’ Communauté, fondée sur le droit et le travail en commun, et non pas sur des tractations politiques aléatoires, devait à tout prix réussir. Cela expliquait le dynamisme extraordinaire des acteurs de ces années de pionniers.



Dr. E.P. Wellenstein

Europa Wonderwel Publicaties is een initiatief van Dr. A.G. Harryvan en Prof. dr. J. van der Harst, beiden verbonden aan de Afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.