

Pierre WERNER

Président du Gouvernement luxembourgeois  
Ministre des Affaires Etrangères du Luxembourg  
Président en exercice des Conseils des Communautés européennes

---

Exposé devant l'American Common Market Club  
Bruxelles, 5 juin 1966

---

L'idée européenne, dans sa conception contemporaine et ses premières réalisations pratiques, n'a pas vingt ans. Cela n'empêche que, durant ces deux décennies, ses cheminements aient été sinueux, ses vicissitudes nombreuses, ses avatars étonnants, ce qui fait que l'historien se trouve d'ores et déjà confronté avec un extraordinaire foisonnement d'événements et d'orientations. D'année en année les perspectives et les méthodes évoluaient et périodiquement on se croit placé à un point tournant de l'histoire européenne. Tel est encore le cas à l'heure où je vous parle.

Lorsque Winston Churchill, le 19 septembre 1946, développa, devant les étudiants de l'Université de Zurich, les impératifs de l'union de l'Europe, ses arguments de fond ne différaient guère de ceux que nous alléguons encore aujourd'hui. Pourtant, la pensée prophétique de l'illustre homme d'Etat britannique donnait des contours bien différents à l'acheminement des nations européennes vers l'union. Elle restait fort imprécise et vague au sujet du processus pratique à inaugurer pour créer cette solidarité des intérêts concrets et des aspirations concordantes, sur laquelle se fonde une union durable. Je n'ai qu'à rappeler la Péroraison du discours de Zurich pour vous faire saisir à la fois la justesse et l'irréalisme de sa pensée : "La France et l'Allemagne ensemble doivent prendre la tête du mouvement. La Grande-Bretagne, le Commonwealth britannique, la puissante Amérique, et je pense la Russie Soviétique - car dans ce cas tout serait parfait - devraient être les mis et les parrains (sponsors) de la nouvelle Europe et devraient garantir (champion) son droit de vivre et de rayonner."

Remarquez que l'union européenne de Churchill ne s'étendait ni à la Grande-Bretagne, ni à l'Union soviétique, auxquelles, avec les Etats-Unis et le Commonwealth, était assigné le parrainage de la nouvelle création politique. Ce n'était ni l'Europe de Brest à l'Oural, ni celle de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, ni celle des Traités de Paris et de Rome, ni celle du Conseil de l'Europe, ni celle de l'Association Européenne de Libre Echange. Nous touchons là une des causes des tâtonnements et des revirements de l'idée européenne : à savoir, les conceptions changeantes, suivant les courants politiques, de l'aire géographique appropriée de l'Europe unie. Il est inutile de vous rappeler que jusqu'à l'heure

actuelle, ces flottements n'ont cessé de nous préoccuper. Vous vous rendez parfaitement compte aussi que l'Europe unie change d'aspect institutionnel et d'efficacité unificatrice suivant le nombre et la mentalité des Etats qui la composent.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de la variété des initiatives unificatrices des pays européens échelonnées dans le temps et dans l'espace. Il serait peu sagace aussi de condamner telle ou telle organisation dont le dynamisme s'épuise, ou dont les performances restent timorées ou fragmentaires. La nature procède aussi par tâtonnements et pousse des rameaux dans différentes directions qui réussissent plus ou moins bien ou qui développent des branches inégalement fructifères.

Parmi ces tentatives nul doute cependant et nous en sommes fiers - que l'oeuvre des six pays du marché commun soit la branche la plus chargée de promesses d'avenir, parce qu'elle est celle qui a poussé le plus loin, dans ses instruments juridiques et dans ses intentions politiques, le principe d'intégration, cela suivant des formules nouvelles, originales, que nous préférons aujourd'hui qualifier de communautaires plutôt que de supranationales. Pour parler en termes teilhardiens, on dirait que l'Europe des Six est le phylum c'est-à-dire le faisceau évolutif le plus viable de l'arbre européen et que son action est la flèche de l'évolution européenne. Elle doit être non seulement le moteur mais aussi le centre de ralliement, le catalyseur des aspirations de l'ensemble du mouvement historique actuel.

Ces aspirations tendant vers l'union politique de l'Europe ont fait l'objet, depuis 1950, d'un remarquable effort de pensée, de doctrine, d'imagination juridique notamment par rapport aux institutions à mettre en place.

La première phase de l'Europe communautaire, qui va de la déclaration du président Schuman du 9 mai 1950 jusqu'à la crise du 30 juin 1965, a vu éclore des entreprises européennes parfaitement réussies, la C.E.C.A., la C.E.E., la C.E.E.A.; elle est encore marquée par des recherches et des tentatives infructueuses ou échouées, les travaux de l'assemblée ad hoc, le traité de la C.E.D., le plan de coopération politique, dit plan Fouchet. Finalement, sous les apparences d'un marchandage financier, la controverse doctrinale sur l'intégration a débouché dans la crise de l'année dernière.

Celle-ci a fortement secoué la Communauté, mais ne l'a pas brisée. Pourquoi ? Existe-t-il un pouvoir fédérateur plus fort que le particularisme national ?

A l'examen des faits, on peut le trouver dans deux facteurs complémentaires, qui réagissent l'un sur l'autre.

Le premier c'est le Traité, c'est-à-dire la fidélité aux engagements contractuels librement consentis. Le second, c'est la réalité économique et sociale sous-jacente dans un monde marqué par la course au bien-être, qui dépend d'une technologie axée sur les grands espaces.

Si le traité de la C.E.C.A., fruit de la première efflorescence européenne, est marqué d'une façon plus voyante de l'empreinte supranationale, si sa touche doctrinale est plus accusée, il n'en est pas moins vrai qu'il plonge également ses racines dans une situation de fait appelant une innovation en droit international, à savoir l'organisation des marchés du charbon et de l'acier, sous la pression de la cessation du contrôle inter-allié de la Ruhr.

Pour ce qui est du "Marche Commun", je reviendrai plus loin sur les réalités dans lesquelles baigne le marché commun et qui ont favorisé les "retrouvailles" de Luxembourg de janvier dernier.

Ce que l'on demande à bon droit, c'est de savoir si ces facteurs de cohésion et de pérennité de la politique européenne ont été occasionnels ou si l'on peut se reposer sur eux pour l'avenir.

Examinons d'abord le côté institutionnel. Après Luxembourg le développement institutionnel est-il arrêté ? Y a-t-il même un avantage à le voir se figer pour une longue période ? On peut légitimement défendre ce point de vue. Mais qu'advient-il alors des projets de fusion, dont on attendait avant la crise une rationalisation et une coordination renforçant singulièrement le poids politique des institutions communautaires ?

Le Traité de la fusion des exécutifs européens devait prélude à la fusion des traités des communautés. N'étaient les incertitudes et les aléas d'une nouvelle rédaction des traités, dans laquelle peuvent se glisser subrepticement des modifications de portée doctrinale juridique considérable, une telle concentration paraît dans certains des choses, à condition encore d'organiser rationnellement les pouvoirs aussi étendus et aussi centralisés. Bien que certains des protagonistes mêmes de la fusion des Exécutifs montrent peu d'empressement à l'heure actuelle pour la parfaire, la conférence de Luxembourg de janvier dernier avait néanmoins fixé pour l'entrée en vigueur du traité de la fusion la date indicative, mais non contraignante, du 7er juillet 1966. Placés devant l'alternative soit de courir le risque d'une révision du traité dans de mauvaises conditions, soit de donner l'impression d'un recul des idées et d'un fléchissement de la volonté européenne, la plupart des hommes politiques optent pour la seconde solution.

C'est dire qu'il faut admettre que la fusion des exécutifs se réalisera prochainement. C'est dire aussi que nous aurons à subir dans un délai plus ou moins éloigné un nouvel affrontement doctrinal et juridique avec la préparation de la seconde étape, la fusion des communautés.

La crainte qui prévaut encore aujourd'hui, surtout à la suite des accords de Luxembourg, c'est que l'alignement des traités se fasse au niveau le plus bas de l'esprit communautaire, qu'un nouveau déplacement de responsabilités n'accroisse encore le penchant des Gouvernements nationaux de reprendre les cessions partielles de souveraineté, que notamment en ce qui concerne la C.E.E. l'équilibre établi par le Traité de Rome dans le partage d'un pouvoir bicéphale entre le Conseil de Ministres et la Commission ne se trouve compromis au détriment de la dernière. Ces aléas existent. On ne saurait s'y tromper.

Toutefois, les enseignements de la récente crise du Marché Commun permettent, à mon avis, d'aborder cette discussion après une certaine période de consolidation sans risque exagéré, à condition de se laisser guider par quelques idées que je dérive des conditions dans lesquelles la crise s'est déroulée et dans lesquelles elle s'est résorbée. Reste évidemment le droit de chaque partenaire de faire des propositions constructives et conformes à son idéal politique.

Retenons pour le moment la signification de deux séries d'accords auxquelles les Six ont abouti au cours de ce premier semestre de 1966 et qui malgré tout leur volonté arrêtée de continuer l'oeuvre entreprise. <sup>concrétisent</sup>

Je parle des accords de la conférence dite de "retrouvailles" tenue à Luxembourg en janvier et des accords du 10/11 mai dernier sur le règlement financier de la politique agricole et les problèmes connexes. Si ces accords mettent fin à une crise paralysante, peut-on dire que la vie de la communauté reprend maintenant dans les conditions et dans l'ambiance qui ont précédé la rupture du 30 juin 1965? Non, disent certains. Les accords de Luxembourg modifient pratiquement l'exercice des pouvoirs du Traité par les déclarations faites sur les votes majoritaires. Elles diminuent le rôle de la Commission et ont un effet inhibitif sur ses initiatives. D'autre part, le règlement financier arrêté le 10/11 mai diffère lui aussi de ce qu'on pouvait envisager en juin 1965, alors que la mise en oeuvre de ces accords est conditionnée par tout un programme agricole, beaucoup plus ambitieux que celui d'il y a un an et que les prestations demandées par les autres en contre-partie des concessions faites à la France hypothèquent le fonctionnement du système. Je concède que ces accords comportent des aspects déroutants, surtout des ambiguïtés. Les déclarations unilatérales, des cinq d'une part, de la France d'autre part, sur l'exercice du vote majoritaire ne satisfont pas la logique juridique et laissent planer le doute sur l'issue d'un conflit éventuel. Il est vrai aussi que la Commission exerce ses attributions dans un climat différent.

Mais tout ceci ne doit pas nous cacher la réalité profonde, essentielle, d'un accord sur la continuation de la vie communautaire dans le cadre des traités.

Ce qui est acquis par l'accord de Luxembourg, c'est qu'aucune délégation n'a formulé d'exigence sur la modification du Traité au stade actuel des choses, qu'aucune délégation n'a renié les stipulations du Traité au point de ne plus se considérer comme liée par ses engagements. Rappelez-vous que le 1er janvier 1966, - c'est-à-dire au milieu de la crise - nous avons fait le passage automatique à la troisième étape de la période transitoire, celle précisément qui selon le Traité multiplie les votes majoritaires, sans qu'il y ait eu contestation au sujet de cet effet juridique. Donc le traité est sauf. Si tel est le cas, les pouvoirs de la Commission, tels qu'ils sont définis par le Traité, sont sauvés à leur tour. Que les rapports entre le Conseil et la Commission comportent un complément de précision n'est pas extraordinaire en soi, alors que l'article 162 du Traité prévoit expressément que le Conseil et la Commission organisent les modalités de leur coopération d'un commun accord.

D'un autre côté - et ceci est encore un fait positif - si je regrette comme tout le monde que la Communauté ait été paralysée pendant de longs mois à cause de la crise du 30 juin 1965, j'ajoute cependant que les nouveaux accords paraissent mieux équilibrés, que l'approfondissement des études a permis de mieux se rendre compte de la portée et des conséquences plus lointaines de la politique agricole et que nous nous sommes rapprochés davantage d'une politique économique d'ensemble, grâce à la confrontation d'intérêts de plus en plus affirmés.

C'est là en effet une des caractéristiques de la récente évolution. Alors que dans la phase de développement idéologique de la communauté, l'un ou l'autre partenaire pouvait paraître disposé à des sacrifices matériels au bénéfice d'une finalité politique, les tractations actuelles sont marquées par la recherche de l'équilibre dans les prestations économiques des uns et des autres. Au règlement financier s'est agglutiné tout un essaim de projets de règlements et de décisions de politique économique, qui entravent la marché en avant à un moment donné, mais qui finalement, si le terrain est débroussaillé, auront un effet accélérateur sur le progrès de la communauté, une décision sur un point en appelant d'autres dans les domaines les plus divers.

Si le Traité a tenu, si les Six ont fini par se retrouver, c'est essentiellement à cause d'une réalité plus profonde que la réalité juridique. Et sur ce point, le temps a travaillé en faveur de la Communauté. C'est que dans les profondeurs, les décisions des producteurs et des consommateurs de nos six pays s'orientent suivant un courant d'interdépendance, d'élargissement des vues et des marchés, d'utilisation rationnelle des possibilités offertes par la technique moderne, et "last but not least" d'une frénésie de consommation diversifiant la demande et l'offre que ne peut satisfaire un marché rétréci. En fait, nos industriels et nos agriculteurs raisonnent aujourd'hui en termes de marché commun et une crise institutionnelle, tout en les inquiétant, ne les en détourne pas.

L'âpre marchandage auquel nous assistons a des côtés déplaisants, mais il prouve en même temps que tout le monde prend le marché commun extrêmement au sérieux. Dans ces conditions, qu'advient-il alors de nos aspirations politiques ? On peut craindre en effet que ce marché commun pragmatique, dominé par les intérêts économiques, ne finisse par s'enrayer, par étouffer, et le péril est réel. Une idée politique doit inspirer le mouvement pour qu'il ne se désagrège pas. Mais là encore je trouve un encouragement, malgré les trop nombreuses divergences de politique générale dans l'Europe des Six, sur un point fondamental, un consensus d'objectifs existe. Quelle que soit l'idée que les différents partenaires se fassent du rôle et des moyens des pays européens dans la politique mondiale, tous sont convaincus que le cadre économique national actuel est trop étroit pour que cette Europe maintienne et consolide sa position dans le monde. Il paraît encore acquis que ce n'est pas n'importe quel arrangement de caractère douanier ou commercial qui peut assurer cette place. Le progrès, le rayonnement, la puissance du continent passent à travers le marché commun, cette méthode de solidarité économique la plus évoluée.

De cette solidarité se dégagera aussi une ligne de politique étrangère dans de nombreux domaines. Prenez par exemple une des décisions moins remarquées prises le 10/11 mai dernier par laquelle, pour des raisons essentiellement politiques, les six partenaires ont reconnu que des exportations vers la zone soviétique d'Allemagne n'étaient pas à considérer au sens du règlement financier comme des exportations à l'extérieur des communautés. C'était là consacrer une ligne de politique extérieure, comme il en est rarement de plus nettes.

La politique commerciale commune à appliquer par les Six conformément aux articles 110 et suivants du Traité suppose et entraîne à la longue des rapprochements dans les affaires extérieures. Certes, de nombreux secteurs de la politique internationale seront moins directement affectés pendant les premiers temps. Mais à la longue on ne voit même pas la politique de défense échappant à l'alignement communautaire.

Tout ceci suppose évidemment un énorme effort de négociation permanente, et préalablement à la négociation, de confrontation des vues. Pour cette raison un organe de coopération politique entre les Six serait incontestablement utile, même si dans l'immédiat ses visées communautaires devaient être très limitées.

Ma confiance dans l'avenir de la Communauté est-elle excessive ? Est-elle le produit de mon optimisme naturel ? En tout cas toute autre politique conduirait les pays de l'Europe occidentale vers de douloureux lendemains.

Comment, dans ces conditions, évoluera le cadre géographique de l'Europe intégrée ? Pour ce qui est plus particulièrement de la Grande-Bretagne, restera-t-elle figée dans son attitude de patronage, comme le prévoyait le schéma de Churchill évoqué au début de mon exposé.

Le Gouvernement de Sa Majesté a posé une fois sa candidature pour devenir membre à pleins droits de la Communauté. D'aucuns doutaient à l'époque qu'elle accepterait les pleins devoirs. Il ne fut pas possible de vérifier le fait. Les récents événements ont amené un regain d'intérêt en Grande-Bretagne pour le Marché Commun et, inversement, de nouveaux encouragements du côté des pays continentaux.

Et inversement nous devons nous féliciter de cette évolution. Voir accepter par la Grande-Bretagne la discipline, les méthodes et les chances des Traités existants, confirmerait d'une façon spectaculaire, mon assertion de tout à l'heure, à savoir que le marché commun est l'axe et la flèche de l'évolution des sociétés économiques. Dans cette vision de progrès l'Europe se regrouperait peu à peu par accession ou association, à condition toutefois de ne pas brûler les étapes, mais en laissant plutôt mûrir les choses par la "complexification" des rapports issus de l'application fidèle des Traités et de l'interdépendance croissante des destinées et des résultats économiques. Même dans une vision plus lointaine les pays de l'Est perdraient leurs préventions à l'égard de ce marché commun en expansion.

Cette évolution ferait finalement de la Communauté le plus valable des interlocuteurs, non plus d'un "sponsorship" mais plutôt d'un "partnership" atlantique.