Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 23 (1965)

Heft: 3

Artikel: L'exemple de la Suisse et la démocratisation des institutions européennes

Autor: Linthorst Homan, J.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-135917

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'exemple de la Suisse et la démocratisation des institutions européennes[1]

M. J. Linthorst Homan
Membre de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Luxembourg

Je me permets de rappeler tout d'abord les idéaux que bien des hommes ont cultivés durant les dernières années de la guerre et peu après la libération.

Ce conflit devait être — disait-on — la dernière des guerres civiles européennes. Une Europe allait naître qui unirait les nations et les Etats, et qui sublimerait leurs forces dans un cadre communautaire. Cette Europe serait démocratique et elle donnerait naissance à une caractéristique qui avait toujours été méconnue, qui n'avait même jamais pu se développer: un régime fondé sur la philosophie du droit.

Certes, d'aucuns avaient déjà élaboré des ébauches, soit individuellement, soit avec des amis, mais, dans les débuts, les idées n'allaient pas jusqu'à se concrétiser en dehors d'un cercle étroit. On espérait avec ardeur que les milieux officiels ne tarderaient pas à prendre des initiatives.

Certaines personnalités marquantes prononcèrent les unes après les autres quelques discours de tendance européenne, sans pour autant produire beaucoup d'effet. La mise sur pied de l'Organisation européenne de coopération économique en 1948 prouvait qu'une nouvelle forme de coopération pouvait se réaliser en Europe, mais aussi qu'il ne fallait pas s'attendre à ce qu'elle conduisît à des modifications radicales des structures.

Le Congrès de La Haye, tenu en 1948, réunissait de nombreuses personnalités de toutes nationalités connues pour nourrir des projets visant, sous une forme ou sous une autre, à moderniser la structure politique et économique de l'Europe. Ce Congrès qui, au départ, faisait penser à une tour de Babel, fit apparaître, à mesure que se définissaient les idées, une multitude de tendances. Tandis que parmi les congressistes, il y avait des personnes exprimant des opinions aussi circonspectes qu'imprécises, il y avait aussi des unionistes, des fédéralistes impétueux, et même des unitaristes. Les uns préconisaient une coopération lâche entre les Etats, d'autres se prononçaient pour une « Constituante » européenne organisée en dehors des Etats. Certains s'intéressaient plutôt aux aspects économiques, sociaux ou juridiques, certains autres surtout aux aspects politiques. Les congrès tenus par la suite en 1949 à Westminster et en 1950 à Rome ont dégagé des orientations plus nettes, mais celles-ci étaient toujours très nombreuses. Depuis lors, cette diversification a caractérisé les divers mouvements qui militent en faveur de la restructuration de l'Europe.

[1] Allocution prononcée le 29 mars 1965 à Vevey devant le « Cercle d'études économiques et sociales du Haut-Léman ».

Entre-temps, et plus précisément en 1949, était né le Conseil de l'Europe, à la suite d'une initiative du Congrès de La Haye. Au sein de l'Assemblée consultative de ce Conseil, le débat entre fédéralistes, unionistes, fonctionnalistes et autres se poursuivit tumultueusement, sans beaucoup d'espoir d'aboutir à des projets concrets.

Le militantisme prit de l'extension. Je me rappelle maintes nuits consacrées par les fédéralistes à des discussions passionnées. Des rapprochements avec la Révolution française s'imposaient constamment. Certes, on entendait non pas s'inspirer de ses tendances centralisatrices, mais de son opposition aux forces jugées trop conservatrices. C'est en établissant de tels rapprochements qu'on s'efforçait d'y voir clair. Un jour, dans la froide Orangerie à Strasbourg, un orateur s'exclama: « Où est Mirabeau ? » à quoi je répondis: « Il est mort. » Cette observation, probablement trop réaliste et trop nordique, suscita la fureur: il ne fallait pas refroidir l'ardeur révolutionnaire qui semblait alors indispensable.

En 1950, Robert Schuman trancha le nœud gordien. Sa déclaration vigoureuse, faisant allusion à une fédération européenne, fut considérée comme courageuse, mais nombreux étaient ceux qui craignaient que la formule limitée au seul secteur charbon-acier de la vie économique et sociale n'apparût comme insuffisante. Ils reprirent espoir lorsqu'on entreprit, en 1952, d'élaborer un projet de statut pour une Communauté politique européenne. Il s'agissait alors de mettre au point un concept ayant déjà figuré dans le projet de Communauté européenne de défense, à savoir l'étude d'une « structure ultérieurement fédérale ou confédérale, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant en particulier un système de représentation bicaméral ».

En effet, ce statut d'une Communauté politique européenne élégamment conçue par l'Assemblée ad hoc vit le jour en 1953. Mais, entre-temps, les six gouvernements s'étaient également employés à la mise au point d'un projet. Leurs efforts ne furent pas couronnés de succès et les comptes rendus de leurs conférences successives, plus encore que les communiqués conçus en termes vagues, attestaient que quelque chose clochait.

Ainsi, après le drame de 1954, on aboutit au rapport Spaak de 1956, qui s'inspirait de considérations pratiques, puis aux traités instituant la CEE et l'Euratom. Plus tard, après l'échec des efforts tentés par la Grande-Bretagne pour inclure la CEE dans une grande zone européenne de libre-échange couvrant l'ensemble du territoire de l'OECE, on a vu naître l'Association européenne de libre-échange. En 1961 et en 1962, il y avait de bonnes chances de réunir les Six et les Sept, mais Paris bloqua le projet.

Avant d'aborder le problème de la « démocratisation » de la construction européenne, je tiens à préciser quelques points.

L'idée d'un unitarisme européen me semble devoir être rejetée. Un Etat unitaire européen, si tant est qu'il puisse jamais se réaliser — ce qui me semble impossible dans un régime de liberté — ne pourrait se maintenir qu'en instaurant un centralisme qui tuerait nos valeurs essentielles.

Je récuse tout autant l'idée d'expérimenter une nouvelle fois le vieil unionisme, cette coopération lâche entre Etats qui, dans le passé, s'est toujours réduite à une lutte stérile, débouchant sur des compromis imposés essentiellement par les plus puissants d'entre eux. Le général de Gaulle a beau faire l'éloge du nationalisme et affirmer le caractère absolu de la souveraineté de l'Etat national — ce qui n'est même déjà plus un fait juridique établi —, l'histoire nous apprend qu'il n'en résulte aucune amélioration structurelle. Nous ne voulons pas reculer, mais avancer.

Il s'agit donc ici de la méthode. Celle-ci doit, à mon sens, favoriser une évolution partant du bas. Cette évolution doit toucher non seulement les nations mêmes, mais aussi les Etats qui les encadrent, car elle doit se faire à travers les Etats. Pour moi, l'idée d'une « Constituante » européenne, s'appuyant directement sur la volonté populaire, est du domaine du rêve. Je ne vois pas, primo, comment cette « Constituante » devrait prendre forme, secundo, comment elle devrait exercer son activité, tertio, comment ses résultats éventuels devraient se traduire dans la réalité.

Il faut donc suivre une *méthode d'évolution* prenant naissance au niveau des nations, et impliquant les Etats qui doivent être entraînés.

C'est intentionnellement que je parle d'une méthode, et non d'une doctrine. En effet, c'est avec une méthode et non avec une doctrine qu'on peut unir des individus dont les tendances et les idéologies sont divergentes. Et, à l'usage, il se peut que la méthode ait tant de valeur qu'elle se transforme en une « attitude », un style de vie, une manifestation culturelle.

En effet, dans notre société occidentale, la méthode doit faire droit à la pluriformité, et on ne doit pas en abuser pour tendre à l'uniformité.

Mais, demandera-t-on, que devient l'objectif final? N'est-il pas nécessaire de viser le but à atteindre? Et ce but peut-il consister en une méthode? Cela manque de chaleur!

Il en est pourtant ainsi, car on ne trouvera jamais une « solution définitive ». En effet, une « solution définitive », statique, impliquerait l'absence de tension, d'échanges d'action et de contre-action, d'où un affaiblissement de la substance même de la vie sociale. Le dynamisme est un impératif constant: exister c'est évoluer.

Les fédéralistes, eux, ont trouvé leur méthode. Mais, en analysant celle des Six, je ne puis pour autant déduire, de la méthode fondamentale du fédéralisme, que les Six seraient « par conséquent » tenus d'agir dans un sens ou dans un autre, de faire un effort de démocratisation suivant telles modalités ou telles autres.

En effet, les Six n'ont jamais voulu cataloguer leur méthode. Les divers traités instituant les Communautés européennes ne précisent pas la méthode de travail à adopter. Les Six avaient conscience de s'acheminer ensemble, voire en commun, vers une nouvelle phase de l'histoire européenne, et savaient qu'ils devaient progresser en recourant au pragmatisme. Ils acceptaient les normes fixées par les traités, et c'est tout. Pour le reste, chacun des Etats membres en était réduit à formuler lui-même le but qu'il se proposait d'atteindre; on pouvait toujours en discuter en élaborant ultérieurement d'autres traités.

Bref, l'action des Six n'a pas été déductive, sauf peut-être durant une brève période entre 1952 et 1954; elle a été inductive.

Dès lors, quiconque se fait une idée personnelle de ce qui devrait être fait à son sens a — évidemment — le droit de défendre cette idée, à la condition de ne pas tenter de suggérer, en interprétant les traités en vigueur à sa façon, que cette idée y est inscrite; il doit donc tenir compte de la situation réelle.

En ma qualité de fédéraliste, il m'est donc permis d'espérer qu'on suivra l'exemple de la Suisse dans la défense de cette idée, mais rien ne m'autorise à affirmer que les Six sont « ipso facto » obligés de s'inspirer de cet exemple.

Cette situation n'est modifiée en rien par le fait que le seul pays parmi les Six qui ait rejeté le fédéralisme, ait entre-temps déclaré qu'il n'excluait aucune solution pour l'avenir, même pas celle d'une Europe fédérale.

Or, quelle a été la méthode retenue par les Six durant la période de 1950 à 1957 ?

La méthode du traité de Paris et des traités de Rome se fondait sur une responsabilité nouvelle, qui dépassait les responsabilités de caractère national. On considérait que les Etats membres prendraient conscience de cette responsabilité, sinon l'entreprise était vouée à l'échec. Quoi qu'il en soit, les devoirs et les relations en matière de responsabilités politiques ont été établis entre les exécutifs européens d'une part, et le Parlement européen de l'autre. C'était là une méthode entièrement nouvelle, car, jusqu'alors, on avait toujours considéré que le sens des responsabilités et le devoir de les assumer se situaient en fin de compte sur le plan national. Une nouvelle dimension était donc apparue.

Tout comme la Suisse représente plus et autre chose que la somme des divers cantons, et que chaque canton représente plus et autre chose que la somme des communes géographiquement groupées, on a reconnu que l'Europe n'est pas seulement une mosaïque d'Etats nationaux. Ainsi pourrait se créer un ensemble organique vivant, au sein duquel les éléments composants, tout en conservant naturellement leur caractère, auraient une existence propre. Ainsi serait assurée la santé de cet organisme, nourri par les forces sociales vivantes.

Bref, on considérait qu'il était essentiel de créer à l'échelon européen une sphère politique propre, celle-ci devant en effet permettre l'interaction avec les sphères nationales. Ces dernières ne valent pas mieux les unes que les autres, mais elles sont différentes. C'est pourquoi, il appartient au Parlement européen — et non pas aux Etats membres — de critiquer notre activité politique et, éventuellement, de nous contraindre à abandonner nos fonctions.

Cette construction était réaliste. Dans la pratique, l'existence des deux dimensions indiquées ci-dessus se manifeste en effet nettement. Chacun d'entre nous qui, ayant quitté une activité politique ou administrative nationale, exerce désormais, sur le plan européen, une activité également politique ou administrative, a pu constater qu'il ne pouvait s'acquitter convenablement de sa nouvelle mission qu'en prenant conscience du fait que ses responsabilités ne se définissaient plus en fonction de son pays, mais de l'Europe nouvelle en devenir. Les fonctionnaires de nos Communautés examinent les problèmes dans l'optique européenne, et non plus sous

l'angle national; ces problèmes ne leur apparaissent même plus comme un puzzle international. Et les membres des exécutifs, qui assument les responsabilités politiques, savent qu'il s'agit d'appliquer les règles fixées par les traités en fonction de l'interaction entre ces exécutifs et le Parlement européen. Cette manière de procéder est la seule qui nous permette de tenir scrupuleusement les engagements que nous avons pris.

Je pense ainsi avoir fait un exposé loyal de la méthode adoptée à l'époque par les hautes parties contractantes. Mais il est clair qu'en appliquant cette méthode, on a jusqu'ici fait fi de la démocratie.

En effet, l'élaboration d'une grande partie des décisions touchant le domaine économique et social est progressivement passée de l'échelon national à l'échelon européen. Bien sûr, il existe un Parlement européen, mais celui-ci ne constitue pas encore une véritable assemblée parlementaire. Le Parlement européen peut obliger les membres de la Haute Autorité et des Commissions à abandonner leurs fonctions; il possède donc à cet égard le droit démocratique fondamental du contrôle politique, bien que les parlementaires ne soient pas encore élus au suffrage direct. Mais c'est seulement au sein de la CECA que ce Parlement a un certain pouvoir budgétaire; il ne s'agit cependant que d'une amorce de pouvoir, qui n'existe même pas dans le cadre de la CEE et de l'Euratom. Le Parlement ne participe pas non plus à l'activité législative, car celle-ci — abstraction faite d'un article particulier (art. 95) — n'est pas prévue dans la CECA, alors que les traités instituant la CEE et l'Euratom prévoient en fait une certaine activité législative sous forme de la promulgation de règlements par les Conseils des ministres, mais le Parlement européen n'est cependant associé à cette procédure qu'à titre consultatif. Il n'a donc pas davantage le droit d'amendement et d'initiative.

Tandis qu'une véritable démocratisation faisait encore défaut sur le plan européen, l'activité nouvelle s'est pourtant soustraite aux dimensions nationales, et dès lors aussi au contrôle direct des parlements nationaux. Néanmoins, des décisions européennes importantes ont été prises par les Conseils, qui ont déployé une grande activité réglementaire, et partant législative. Les fonds sont désormais alimentés par des montants énormes, se chiffrant à des milliards de francs suisses. Ainsi, l'activité nouvelle a quitté la sphère démocratique nationale, mais elle ne s'est pas encore intégrée à une sphère démocratique nouvelle. Du point de vue de la démocratie, il s'est produit un vide. C'est pourquoi la question touchant la démocratisation des institutions européennes est très pertinente et actuelle.

Aussi n'est-il pas étonnant que l'on ait, au fil du temps, formulé de nombreuses propositions tendant à améliorer cet état de choses. Je tenterai de schématiser un peu ces propositions.

Certaines d'entre elles portent sur la composition démocratique du Parlement lui-même: maintien du mode actuel de désignation des parlementaires, élection au suffrage direct soit d'une partie, soit de tous les membres du Parlement.

D'autres suggestions concernent le contrôle politique sur les exécutifs: extension du droit actuel de censure, octroi du droit d'investiture et, suivant certains —

conformément au statut de la Communauté politique européenne — désignation du « formateur ».

Il y a aussi des propositions qui touchent le droit budgétaire, c'est-à-dire les budgets de fonctionnement — alimentés par des prélèvements directs dans le cas de la CECA ou par des contributions nationales dans le cas de la CEE et de l'Euratom — et les divers fonds. Cela porte sur la répartition des tâches budgétaires entre les institutions crées par les traités.

On a aussi formulé des propositions tendant à renforcer progressivement l'habitude de consulter le Parlement européen; plus cette habitude s'enracinera, plus on se rapprochera de la participation à l'activité législative. D'autres propositions encore ont été faites, qui tendent à multiplier les contacts entre le Conseil et le Parlement européen. Certaines suggestions préconisent, par exemple, l'octroi de compétences supplémentaires au Parlement, telles que le pouvoir de ratifier les accords passés avec des Etats tiers.

Ces propositions figurent en partie dans les rapports et résolutions du Parlement européen lui-même; d'autres sont exposées soit dans des documents nationaux, soit dans des documents diffusés parmi les Six par la voie diplomatique ou soumis au Conseil de la CEE. Les principaux rapports émanant de l'Assemblée de Strasbourg sont dus à M. Battista et ses collaborateurs, et à MM. Furler, Vals et Van der Goes Van Naters. Ces documents traitent du problème des élections [1], des attributions générales [2], des questions budgétaires [3] et des accords [4].

Il est normal de demander l'établissement d'une liste des priorités. Mais cette liste serait très différente selon qu'elle serait dressée par le Parlement lui-même, les divers parlements nationaux, le Conseil, une conférence diplomatique des Six — selon l'expression consacrée « réunis au sein du Conseil » — ou les Etats membres individuels.

Pendant un certain temps, tout portait à croire que le problème de la démocratisation serait examiné lors de la mise au point de la fusion de la Haute Autorité et des Commissions en une Commission unique et des trois Conseils en un seul Conseil, sur l'exemple du Parlement et de la Cour de justice dont l'activité s'exerce déjà dans l'ensemble des domaines régis par les trois traités, pour l'ensemble des trois communautés. Mais on a finalement renoncé à poser formellement le problème de la « démocratisation » à cette occasion.

Puis s'est posée la question de savoir si le problème du pouvoir budgétaire, tout au moins, ne devrait pas être lié au développement des « fonds », du fonds agricole surtout, qui échappe au contrôle des parlements nationaux parce qu'il n'est pas alimenté par les budgets nationaux et qui n'est pas encore soumis au contrôle du Parlement européen. En février 1965, la Seconde Chambre des Etats généraux néerlandais a en effet adopté à l'unanimité une motion en ce sens. Cela revêt une

[1] 30 avril 1960, doc. n° 22.
[2] 14 juin 1963, doc. n° 31.
[3] 7 mai 1964, doc. n° 28.
[4] 11 janvier 1965, doc. n° 119.

grande importance politique, car l'institution du fonds agricole doit être ratifiée par les Etats membres.

Les grands problèmes devront être mis sur le tapis soit dans le cadre des pourparlers sur la coopération politique, soit quand sera abordée la fusion des trois traités, qu'on envisage de réaliser après la fusion des institutions.

Je pense pouvoir déclarer franchement que le problème de la démocratisation de nos traités met en cause les idées fondamentales dont s'inspire notre méthode de travail. C'est qu'il s'agit précisément du problème capital: celui de savoir quelles sont les tâches que les Etats membres veulent confier aux institutions européennes et quelles sont les tâches qu'ils entendent se réserver.

En tant qu'institution, le Parlement européen se situe entièrement sur le plan politique européen, même si ses membres ne sont toujours pas élus au suffrage direct, comme les traités l'avaient laissé prévoir, mais sont désignés par les parlements nationaux.

En tant qu'institution, la Haute Autorité et les Commissions — de même que la Commission unique qui résultera de la fusion — se situent elles aussi intégralement à l'échelon européen, même si leurs membres ne sont pas choisis par un formateur, mais nommés par les Etats membres, même si leur mandat est périodiquement renouvelable. La Cour de justice se situe entièrement à l'échelon européen, encore que les juges soient nommés par les Etats membres.

Aux Conseils des ministres incombe le soin d'assurer la liaison entre les deux échelons. Dans le cadre de la CECA, le Conseil détient à cet effet un certain pouvoir de cogestion, et il est chargé d'harmoniser l'action des gouvernements nationaux avec celle de la Communauté. La vérité commande de dire que cette dernière tâche n'a pas été remplie avec succès. Dans le cadre de la CEE et de l'Euratom, le Conseil occupe une place bien plus centrale, car il est à la fois chargé de prendre des décisions et de légiférer; or, dans ces deux domaines, l'activité déployée par le Conseil a été considérable, à tel point que, pour ce qui est du contexte socio-économique de l'action menée en application du traité instituant la CECA, celle-ci doit de plus en plus tenir compte des décisions prises à cet égard par le Conseil des ministres de la CEE.

Cela étant, deux voies s'ouvrent devant nous. La première consiste à renforcer, sur les points déjà évoqués, la nature et les attributions du Parlement, en organisant son élection au suffrage direct, en lui donnant un certain droit d'investiture et certains pouvoirs dans le domaine budgétaire, en le consultant davantage, en l'autorisant à participer à l'élaboration des accords à conclure avec des Etats tiers et, d'une manière générale, en élargissant quelque peu les limites de son acitvité. Cette voie est assurément praticable, et elle conviendrait au mode de travail pragmatique adopté par les Etats membres qui ont jusqu'à présent eu soin de faire évoluer les choses à un rythme très mesuré. Un système de dosage permettrait en effet de lier le Conseil, par exemple, à un avis unanime du Parlement, voire à un avis majoritaire émis sur un budget, ou à une consultation quelconque. On pourrait envisager que, dans cette éventualité, le Conseil ne serait pas habilité à s'écarter de cet avis ou ne

pourrait le faire qu'en statuant à l'unanimité, etc. On pourrait épiloguer des heures sur toutes les possibilités qui s'offrent en la matière.

En s'engageant dans cette voie, on serait probablement amené à progresser constamment avec circonspection, car, en fait, le chemin n'est pas encore tracé.

Cette proposition se heurte à des difficultés du point de vue politique, car tous ont parfaitement conscience de quoi il s'agit. Le tact et la prudence politiques veulent qu'on évite d'en trop parler, et qu'on ménage les susceptibilités de certains Etats membres; mais tous savent fort bien qu'on s'attache en l'espèce à guérir les symptômes, sans aborder le problème politique proprement dit.

Celui-ci, nous le rencontrons sur l'autre voie qui, en théorie, s'ouvre largement et mène tout droit vers un avenir nettement défini; mais cette voie est barrée par la crise politique qui sévit actuellement au sein des Six. C'est la voie de « la séparation des pouvoirs » qui, à l'époque, avait déjà inspiré le projet de Communauté politique européenne.

En d'autres termes, et pour rester dans les lignes de la méthode retenue par les traités, il s'agit de la question de savoir si l'on est disposé ou non à élargir dans une certaine mesure les attributions déjà dévolues à l'échelon européen. Pour accroître les pouvoirs du Parlement en matière d'investiture, de budget et de participation à l'œuvre législative, on serait obligé, pour ne pas fausser la méthode, de confier à la Commission, et non plus au Conseil, le rôle de partenaire valable. Car si le Conseil devait continuer d'assumer cette mission, comme il le fait maintenant, il garderait toujours, quoi qu'on fasse, sa position dualiste, et des heurts se produiraient inévitablement à cause des responsabilités nationales qu'assument les ministres siégeant au Conseil. Mais si ce rôle était laissé à la Commission, une activité purement démocratique pourrait se développer à l'échelon européen.

Dans cette perspective, le Conseil devrait se transformer en un organe similaire au « Conseil des Etats » en Suisse, au « Bundesrat » en Allemagne et au Sénat existant dans d'autres fédérations, sur une assise géographique. Ce n'est pas là un projet mirifique de mon invention. Il a déjà fait l'objet d'amples discussions entre les Etats membres à l'époque de la Communauté politique européenne, dans les années 1952 à 1954; j'y reviendrai tout à l'heure. En fait et en droit, c'est là le seul résultat logique auquel on aboutit en appliquant la méthode déjà retenue pour les traités.

Ainsi, nous voilà de nouveau confrontés avec le problème qui revient toujours. Si l'on affirme qu'un projet est « logique », on s'entend dire que les Six ne sont jamais convenus d'agir logiquement, qu'ils se sont contentés de se mettre d'accord sur un certain nombre de compromis, inclus dans le compromis global que représentent les trois traités.

Or, cela ne serait pas grave si les Six se trouvaient encore dans le climat de 1950, ou même celui des années 1956 et 1957. Monnet et Schuman agissaient avec circonspection, proposaient un système bien aménagé et acceptaient d'y ajouter un Conseil des ministres, conformément à la proposition néerlandaise. Le rapport

Spaak, présenté en 1956, aboutit à une conclusion analogue par la voie purement inductive de la nécessité pratique.

Cette voie s'impose aussi aujourd'hui. C'est que, dans l'optique de la démocratie, l'affaire se présente de façon peu pratique. La procédure budgétaire laisse désormais à désirer aux yeux de tout démocrate. Au sein notamment de la CEE, on observe l'apparition progressive d'une structure juridique régionale, et il est extrêmement regrettable que le droit — s'appliquant directement à tous les citoyens des pays membres — se forme, en dehors du contrôle démocratique national et européen, au sein du Conseil, dont les délibérations ne filtrent à l'extérieur que dans la mesure où on le veut bien.

Mais j'ai bien peur que, lorsque les représentants des Etats membres entameront les négociations en vue de la fusion des traités et se trouveront alors confrontés avec ce problème, la crise existant entre les Six leur apparaîtra alors dans toute son étendue.

Car chacun d'eux sait aussi bien que nous ce qui est en jeu. Les propositions de « démocratisation » récemment formulées par les Cinq étaient logiques — sans être malheureusement pour autant concordantes. En les rejetant, la France a, elle aussi, adopté une attitude logique, car elle se rend parfaitement compte qu'il s'agit en l'espèce d'un problème capital, qu'il faut choisir entre la construction existante et la construction nouvelle, et que celle-ci, c'est le fédéralisme.

Ne soyons pas puérils et ne nous en montrons pas surpris. Il n'est en effet pas surprenant que l'humanité ait expérimenté toutes les formules possibles au cours de ses tentatives de groupement, échelonnées sur des milliers d'années et qu'il soit difficile d'inventer du nouveau. Certes, les traités instituant les Communautés européennes avaient un caractère unique, et on leur décernait des éloges en les proclamant « sui generis », mais cela seulement parce qu'ils se bornaient à instaurer un régime transitoire. De ce point de vue, ils étaient intelligemment conçus sur le double plan politique et juridique, mais il fallait admettre qu'ils ne pouvaient apporter une « solution définitive ».

Je voudrais tenter maintenant de mettre en lumière le principe essentiel du fédéralisme.

Je n'essaierai pas ici de faire un choix parmi les douzaines de nuances qu'autorise le fédéralisme. Mais je tâcherai d'expliquer objectivement de quoi il s'agit au fond. Si je puis le faire, c'est notamment parce que cette doctrine a influencé ma propre existence. J'ai vécu dans le climat du régionalisme subnational, dans la conscience de l'intérêt que présente la division territoriale des tâches sur le plan social, juridique et politique. Dans l'exercice de mes fonctions politiques et administratives, j'ai appris, dès avant la guerre, qu'une communauté locale ou provinciale peut conserver son caractère propre s'il existe une bonne division des tâches entre elle et le centre national, et si la méthode de cette division est claire. J'ai donc épousé la cause du régionalisme pour défendre les valeurs régionales qui peuvent paraître faibles, mais sont en réalité très importantes. La guerre m'a amené à adhérer au mouvement européen naissant qui s'intéressait précisément à l'autre face du fédéralisme — car régio-

nalisme et fédéralisme relèvent de la même méthode — à savoir celle qui porte sur un territoire vaste: comment pouvons-nous transformer la pluralité de nos nations et Etats en une seule construction communautaire?

Ainsi s'explique la frayeur dont je fus frappé le jour où un incident se produisit au cours d'une des conférences diplomatiques des Six consacrée à la Communauté politique européenne. Les ministres étaient accueillis à l'hôtel de ville d'une cité européenne dont le maire prononça un plaidoyer en faveur de la reconnaissance de l'autonomie locale. Un ministre fatigué, prenant la parole au nom des Six, répondit qu'il ne comprenait pas qu'on vînt contrecarrer l'action tendant à l'unification de l'Europe en réclamant une « fragmentation » en communes. Il a certainement dû regretter sa réplique par la suite, car, sans le vouloir, il avait désavoué sa propre action. Dès 1946, Gasser a en effet clairement démontré de quoi il s'agit en publiant son excellent livre sur *L'Autonomie communale et la Reconstruction de l'Europe*, dont le titre allemand *Gemeindefreiheit Rettung Europa's* est encore plus évocateur [1].

Car il s'agit de l'interaction entre pouvoirs publics de niveau supérieur et inférieur, de la méthode de la coordination qui s'oppose à la subordination inhérente au centralisme, du développement à partir du bas et non d'une construction imposée d'en haut, de consultations et non pas d'exécution d'ordres, de démocratie et non pas de bureaucratie. Ces vérités fondamentales sont maintes fois énoncées dans la riche littérature politique qui existe en Suisse.

C'est ainsi que nous voyons l'évolution se dessiner au sein des partis démocratiques nationaux et des groupes démocratiques du Parlement européen; nous espérons qu'il en sera de même au sein des partis politiques européens qui se constitueront à l'avenir. Il ne fait pas de doute que si les démocrates chrétiens des diverses confessions, les socialistes et les libéraux — dont je suis — des six pays dressaient une liste des priorités, c'est précisément cet aspect de la méthode d'intégration européenne qui y figurerait en bonne place.

Ce n'est pas par hasard que, dans le cadre de la CEE et de la CECA, la politique régionale occupe une place de premier plan, car c'est précisément dans les régions qui se trouvent à cheval sur les frontières nationales qu'on ressent de plus en plus le besoin de ne plus les considérer comme des barrières.

Le nationalisme est parfaitement à sa place dans une telle doctrine, à condition de mettre l'accent sur les éléments constructifs qu'il contient et de surmonter peu à peu ses éléments destructifs, qui sont négatifs et dangereux. C'est pourquoi un ouvrage comme *Tout pour la Nation*, de Debré, cause tant de peine[2]. En soi, il est juste de vouloir rétablir l'autorité de la nation et de l'Etat auquel on appartient, mais on ne doit pas le faire dans un climat d'isolement et de centralisme, sans même évoquer la notion d'une construction juridique plus vaste.

La France déclare qu'elle n'exclut pour l'avenir aucune méthode, même pas le fédéralisme; alors, pourquoi ne pas ouvrir dès maintenant la voie qui permet de

---

[1] Paris, « La Presse française et étrangère »; Bâle, « Bücherfreunde ».
[2] Paris, Nagel, 1963.

répondre au besoin manifestement ressenti de démocratiser le Parlement européen?

Suis-je tout de même tombé dans le piège? Mon argumentation a-t-elle versé dans la déduction? J'espère que non, car je me suis honnêtement efforcé d'examiner les possibilités de réaliser un développement démocratique des institutions européennes, à la lumière de ce que la méthode fédérale peut offrir. D'aucuns diront que je me suis fait connaître comme un maximaliste. C'est effectivement le cas.

C'est que j'ai la ferme conviction que l'expérience des Six est utile si elle est menée jusqu'à ses possibilités maximales, c'est-à-dire si elle aboutit à la mise sur pied d'une construction juridique européenne, notamment sur le plan institutionnel. Les Traités de Paris et de Rome ne sont pas des accords commerciaux d'un genre supérieur; ils vont plus loin.

Mais je reconnais volontiers, et j'insiste constamment sur ce point, que les Six n'ont ce droit que si, dans leur esprit, l'expérience communautaire est l'amorce d'une construction européenne plus large, comme celle qui a été proposée en 1950 et en 1956, en liaison avec les secteurs — la défense par exemple— qui, en raison de leur ampleur, doivent avoir des dimensions atlantiques. C'est en effet sous ces seules conditions que l'expérience est de nature à infléchir, de façon décisive, le cours de l'histoire, à assurer la modernisation de l'Europe et la cohésion du monde libre, et à devenir un exemple pour les nombreuses autres unités territoriales dans le monde qui sont également à la recherche d'une structure moderne.

Si les Six devaient perdre de vue cet objectif fixé à l'époque, et se laisser dériver vers les dangereux écueils qui se nomment infatuation, formation de blocs et domination du plus fort, leur activité ne se justifierait plus et aboutirait à l'injustice, qui est à l'opposé du droit. Et il faudrait alors y mettre un terme.

Dans ce cas, ils feraient mieux, pour améliorer la structure de l'Europe, d'opter pour les autres méthodes actuellement expérimentées: celles du Benelux et du Conseil nordique, ou celle de l'AELE; méthodes plus prudentes qui, j'en suis persuadé, conduisent elles aussi — encore que notablement moins vite — à la conscience du fait qu'il est indispensable de réaliser une construction juridique européenne et de fournir à cette fin des efforts considérables sur le plan européen propre.

Ce n'est pas seulement le problème de la démocratisation de l'action des Six, c'est aussi leur intention d'aborder les négociations sur un régime de consultations politiques qui obligera inéluctablement ces pays à analyser eux-mêmes la crise dans laquelle ils sont actuellement plongés.

J'ai promis de revenir sur ces consultations politiques. Je puis le faire d'autant mieux que le Parlement européen a précisément consacré récemment un débat au rapport intéressant que M. Edoardo Martino vient de présenter sur ce sujet.

Ce rapport retrace la genèse du problème du traité d'union politique et de la demande, formulée à Strasbourg, de démocratiser les institutions européennes existantes. Le rapport Martino expose nombre de points essentiels.

A juste titre, ce rapport met en évidence l'écart qui existe entre l'objectif à long terme et la situation politique actuelle. Il affirme que, dans ces deux domaines, l'influence des parlementaires européens est indispensable. Il insiste en outre sur la

mission essentielle qui incombe au Parlement européen dans le processus de l'intégration européenne.

A juste titre encore, le document considéré rappelle qu'à bien des égards, notamment sur le plan de la défense, l'Europe fait et doit faire partie intégrante d'un cadre atlantique.

Or, le problème des consultations politiques entre les Six peut être considéré sous des angles différents. Chacun sait qu'une Europe réellement intégrée requiert à la longue un acte constitutif politique. Les fédéralistes, surtout, en ont toujours eu conscience, et en tant que fédéraliste, je n'ai jamais cessé d'attendre avec impatience le moment où cet acte allait s'accomplir. Mais les chances politiques de voir se réaliser un traité dans cet esprit ont progressivement diminué depuis 1961, à mesure que le régime français actuel a accentué son opposition aux principes fondamentaux de 1950 et de 1956, tout en adoptant une attitude toute particulière à l'égard des grands problèmes politiques. Dans ces conditions, on peut soit affirmer que des consultations politiques sont vouées à l'échec parce qu'elles ne s'appuient pas sur des idées politiques convergentes entre les Six, soit essayer de formuler l'acte constructif qui devrait être l'aboutissement dans le respect des principes de 1950 et de 1956.

En d'autres termes, on peut à court terme adopter deux attitudes différentes: celle du pessimiste, qui préfère voir différer les consultations politiques, ou celle de l'optimiste, qui formule des conditions. Le pessimiste peut évidemment lui aussi formuler des conditions, sans avoir beaucoup d'espoir de les voir accepter.

Depuis que j'exerce mes fonctions actuelles, j'ai milité en faveur de la première attitude, en précisant — comme je l'ai déjà dit — qu'à mon sens certains points de vue français sont à tel point en contradiction avec la lettre et l'esprit des traités actuellement en vigueur qu'on pourrait fort bien être proche du moment où la lettre et l'esprit des traités commanderaient la cessation de l'activité actuelle. Je le pense encore maintenant.

Aussi peut-on imaginer l'inquiétude dans laquelle j'attends la suite des événements. En tout état de cause, on assistera probablement à une confrontation entre les diverses positions des Six. J'espère cependant de tout cœur que les Cinq s'en tiendront rigoureusement à la ligne de conduite qui était la leur en 1950 et en 1956.

J'en viens enfin à ce qu'André Siegfried appelait *La Suisse, Démocratie Témoin*[1].

Au cours des années, j'ai étudié la littérature suisse traitant du fédéralisme. Cette littérature est tellement riche et abondante que je ne saurais tenter d'y puiser un échantillonnage de citations.

Le fédéralisme tel qu'il est pratiqué en Suisse a su créer un lien solide entre des forces qui, en elles-mêmes, ne paraissaient pas convergentes, mais différentes, voire divergentes; je songe à la configuration du sol, aux origines ethniques des habitants, aux différences de langue et de confession, aux tensions qui existent entre les cantons ruraux et les cantons citadins. Grâce à cette méthode, deux éléments essen-

[1] Neuchâtel, Editions La Baconnière; Paris, Editions de la Colonne Vendôme, 1946.

tiels du fédéralisme, l'égalité entre les partenaires et la démocratie, ont été sauvegardés lors de diverses crises, ce qui a permis de trouver la bonne voie.

En effet, le fédéralisme ne saurait s'imaginer sans la démocratie, car tout régime non démocratique participe du centralisme, qui est à l'opposé du fédéralisme. La responsabilité globale, concept auquel Robert Schuman a donné en 1950 des dimensions européennes, fait l'objet en Suisse d'une prise de conscience et d'une garantie démocratiques. L'expérience de ce pays soutient les partisans d'une création immédiate d'institutions européennes démocratiques et solides.

A cet égard, l'Acte de 1848 constitue une belle solution. Les auteurs exposent clairement la situation d'alors: deux tendances s'opposaient, l'une étant favorable plutôt à un Etat unitaire, l'autre préconisant la souveraineté cantonale. Les positions paraissaient inconciliables.

Mais des sages ont trouvé la méthode inscrite depuis 1848 dans la Constitution suisse. Dans un esprit de fédéralisme démocratique, on décida qu'une loi ou un décret devaient être approuvés par les deux Chambres, c'est-à-dire tant par les représentants de la nation suisse tout entière que par la famille des cantons. Une interaction était ainsi établie entre le tout et ses éléments composants. C'est à cette disposition surtout que je songeais en disant tout à l'heure que le Conseil des ministres des Communautés devra se transformer à la longue en un organe ayant un rôle analogue à celui que le « Conseil des Etats » joue par rapport au « Conseil national ». C'est avec raison qu'à l'époque le projet d'une Communauté européenne de défense prévoyait dans son article 38 un système bicaméral pour la Communauté européenne.

D'ailleurs, le Gouvernement suisse, le « Conseil fédéral », préfigure également, quant à sa forme, le Gouvernement de l'Europe. En effet, je conçois parfaitement un groupement d'Etats européens ayant chacun sa personnalité constitutionnelle au sein d'une Communauté dotée d'institutions suprêmes analogues à celles de la Suisse; par contre, je ne pense pas qu'il y ait des chances de voir se réaliser une Europe dont l'exécutif serait à l'image de celui des Etats-Unis d'Amérique.

En ce qui concerne la « démocratie directe », je doute qu'elle présente un intérêt pratique pour l'Europe, encore que le système du référendum suscite un intérêt croissant.

L'élément essentiel de la Constitution suisse est défini dans l'article 3: Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. C'est la formule qu'on a cherchée en vain dans ma patrie de 1580 à 1795, et, à mon sens, c'est celle que l'Europe cherche maintenant.

Ainsi, la promulgation de la Constitution suisse de 1848 a consacré le triomphe de principes démocratiques, élaborés au prix d'une grande patience et malgré de graves dissensions.

Il est d'ailleurs à noter que cette méthode a incité les Suisses à porter un vif intérêt à l'évolution des idées et des faits dans le monde, et à y apporter des contributions constructives. Ils ont, de ce fait, donné un exemple valable.