

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 48

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Jean CHARPENTIER

Directeur du Département des Sciences Juridiques et Politiques

du Centre Européen Universitaire de Nancy

LA COOPERATION POLITIQUE EN EUROPE

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 7. Juni 1985

LA COOPERATION POLITIQUE EN EUROPE

Je dois vous parler de la coopération politique¹: Ce terme désigne la concertation organisée entre Etats-membres des Communautés européennes, essentiellement en matière de politique étrangère. Cette coopération politique fonctionne depuis quinze ans, elle est unanimement célébrée comme un succès. Elle est même d'actualité puisque la coopération politique est liée aux tentatives d'instaurer l'union politique entre les pays de la Communauté et sans jouer les prophètes je peux vous prédire qu'au Conseil européen qui va avoir lieu dans quelques semaines à Milan on parlera certainement de coopération politique. Ce succès de la coopération politique face à la crise dont on se plaint dans les institutions communautaires, est à première vue satisfaisant, mais en y réfléchissant un peu, il apparaît comme un peu suspect. Et d'autant plus suspect si l'on fait l'exégèse des termes employés: le terme de coopération est en effet emprunté aux relations internationales; et dans les relations internationales, la coopération c'est la réponse d'Etats souverains aux exigences de leur interdépendance dans la société contemporaine. Ces Etats doivent accomplir ensemble certaines actions communes, mais en sauvegardant leur souveraineté, et ils le font dans tous les domaines: en particulier toutes les organisations internationales permettent aux Etats de pratiquer en permanence la coopération dans toutes sortes de domaines techniques, qu'il s'agisse d'aviation, de monnaie, de n'importe quel domaine. Cette coopération, ils la pratiquent également dans le domaine politique, soit à titre bilatéral - et un exemple particulièrement caractéristique est celui de la coopération franco-allemande institutionnalisée par le traité franco-allemand de janvier 1963 - soit dans les institutions qui permettent aux Etats de discuter de leurs problèmes politiques, par exemple au Conseil de l'Europe, au Conseil atlantique, voire à l'ONU; tout cela c'est de la coopération politique. Cette coopération politique, dans tous les cas, comme toute coopération interétatique, a un caractère fondamental commun,

c'est qu'elle respecte la souveraineté des Etats et par conséquent qu'elle est basée sur leur consentement. Or, ce caractère ne s'oppose-t-il pas à celui des organisations d'intégration, c'est-à-dire à l'esprit des Communautés européennes? Les organisations d'intégration ont pour finalité non pas de coordonner l'activité des Etats-membres, mais de réaliser progressivement leur unification, et par conséquent, à terme, cette intégration doit aboutir à la disparition de ces Etats dans un ensemble plus vaste. Le principe de cette intégration, c'est la solidarité qui doit permettre à chacun de tirer le meilleur profit d'une action commune et qui s'oppose précisément au principe de juste retour qui est, dans le cadre interétatique de la coopération, justement, le souci pour chacun d'en tirer autant qu'il donne aux autres. Et la méthode qui est employée dans les organisations d'intégration, c'est la méthode supra-nationale qui s'inspire du fédéralisme et qui tend à créer des institutions qui vont se superposer à celles des Etats-membres et qui vont mettre en place un droit qui s'impose aux citoyens. Tout cela à partir d'un secteur économique qui progressivement doit s'étendre à l'ensemble de la vie sociale.

Or, sur cette trame de l'intégration qui a commencé à fonctionner en 1951 avec la CECA et qui s'est développée en 1958 avec le Marché Commun et l'EURATOM, sur cette trame s'est greffé en quelque sorte un corps étranger qui est d'inspiration tout à fait différente et qui est la coopération politique. De telle sorte que nous sommes amenés à montrer en quoi cette coopération, corps étranger par rapport au système de l'action communautaire, est arrivée à se greffer et dans quelle mesure elle ne risque pas de contaminer l'action supra-nationale. Pour essayer de dégager les rapports qui existent entre la coopération politique et l'action communautaire, je me référerai à un slogan qui avait été lancé il y a 30 ans par un homme politique français dans un autre contexte, celui de l'Algérie. Cet homme politique français très habile dans son discours avait préconisé pour solutionner les rapports entre l'Algérie et la France ce slogan: "L'indépendance dans l'interdépendance", qui essayait de concilier l'inconciliable. Le slogan n'a pas eu beaucoup de succès en ce qui concerne la solution du problème de l'Algérie. En ce qui con-

cerne la coopération politique, je pense qu'il exprime très bien la nature des rapports qui existent entre la coopération politique et l'action communautaire. Je vais donc essayer de montrer - dans un premier temps - comment le système de la coopération politique est indépendant de celui de l'action communautaire, puis dans un deuxième temps, comment il est interdépendant de l'action communautaire.

Première Partie: Un système indépendant de l'action communautaire

A. Les origines

Cette indépendance s'exprime à plusieurs égards. Et tout d'abord en ce qui concerne ses origines. Si vous cherchez une base juridique à la coopération politique dans le Traité de Rome, vous pouvez le feuilleter d'un bout à l'autre, vous ne trouverez rien. Il n'y a pas un article dans le Traité de Rome qui permette de justifier la coopération politique, d'imposer la coopération politique aux états. Historiquement, la coopération politique est née d'une initiative du Président Pompidou lors de la conférence au sommet de La Haye en 1969. Le Président Pompidou avait voulu que cette conférence permette à la fois l'élargissement des Communautés en acceptant le principe de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun, à l'achèvement, par la mise en place des éléments financiers de la politique agricole commune, notamment, et un approfondissement. Et cet approfondissement s'orientait dans plusieurs directions, le domaine financier, mais aussi le domaine politique, et c'est ainsi que le communiqué de la conférence de La Haye prévoit que "les chefs d'état ont chargé les ministres des affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique dans la perspective de l'élargissement. Les ministres feront des propositions à ce sujet avant la fin de juillet 1970"². Les ministres avaient donc un mandat pour mettre sur pied quelque chose qui rapprocherait de l'union politique. Alors, on a constitué une commission qui était composée des directeurs des affaires politiques des différents ministères des affaires étrangères sous la présidence du directeur des affaires politiques belge, M. Davignon, et cette commission, qui est appelée Commission Davignon, a élaboré un projet. Ce projet a été soumis aux minis-

tres qui l'ont accepté et les ministres l'on remis aux chefs d'état le 27 octobre 1970 à Luxembourg. Ce rapport, que l'on appelle le Rapport Davignon ou le Rapport de Luxembourg³, prévoit que des contacts réguliers auront lieu à différents niveaux, notamment au niveau des ministres des affaires étrangères, dans le domaine de la politique étrangère.

Un peu plus tard, en 1972, a eu lieu un autre sommet à Paris, et au cours de ce sommet les chefs d'état et de gouvernement ont cherché à se rapprocher de l'union politique. Ils ont décidé, de façon peut-être un peu imprudente, qu'ils transformeraient avant la fin de l'actuelle décennie, c'est-à-dire avant 1980, l'ensemble de leurs relations en une union européenne. Donc, déjà à cette époque-là on s'efforçait, on pensait à créer une confédération de caractère politique qui se substituerait à la Communauté. Mais les ministres on estimé qu'il était opportun, en attendant de réaliser cette union européenne, de renforcer la coopération qui s'était instituée conformément au Rapport de Luxembourg et ils ont chargé de nouveau les ministres d'établir un rapport qui renforcerait les structures de la coopération politique. Alors les ministres se sont réunis à nouveau, ils ont établi un second rapport, ce rapport a été adopté à Copenhague le 23 juillet 1973⁴, et il a prévu de renforcer les relations dans le domaine de la politique étrangère. Ce deuxième rapport est également lié au fait que la Grande-Bretagne allait entrer dans les Communautés, par conséquent il était important de ce point de vue là aussi de l'amarrer à la coopération politique. Enfin, en 1981, c'est la Grèce qui entre dans la Communauté et un nouveau rapport, un troisième rapport est demandé aux ministres pour tirer les leçons du fonctionnement passé de la coopération politique et pour la renforcer dans l'avenir. Ce troisième rapport a été adopté à Londres le 13 octobre 1981⁵.

Il résulte de tout ce la deux choses: La première, qui est la plus importante, c'est que la coopération politique ne trouvant sa base juridique dans aucun article du Traité, doit se contenter de se baser sur ces trois rapports. Ce sont ces trois rapports de Luxembourg, de Copenhague et de Londres qui constituent la base juridique de cette coopéra-

tion. Autrement dit, ce sont des textes qui n'ont pas de valeur juridique et qui surtout par leur contenu n'imposent aucune obligation contraignante aux Etats. La seule obligation qui résulte de ces textes c'est de se rencontrer, à des intervalles plus ou moins rapprochés, réguliers, et dans des structures dont je vous parlerai dans un instant. Mais c'est tout, se rencontrer, cela ne va pas très loin. Donc il y a là une très grande souplesse qui rassure les états dans la mesure où elle ne leur impose pas de sacrifice de souveraineté trop grand. Et puis la deuxième leçon qu'il faut retenir de cette évocation historique, c'est que la coopération politique a été établie en liaison avec les projets de construction d'une union européenne. C'était pour attendre. On avait décidé de créer une union européenne, mais c'était une oeuvre complexe et longue, et tellement complexe et longue qu'elle n'a encore jamais vu le jour, et en attendant on a pensé qu'on pouvait commencer à faire fonctionner quelque chose qui respecterait la souveraineté et qui a été la coopération politique. Et cette remarque explique très bien que les actuels projets d'union européenne fassent une très grande part à la coopération politique et qu'il en soit question, dans des perspectives différentes du reste, à la fois dans le projet Spinelli de traité du 14 février 1984 et dans le Rapport Dooge de mars 1985 qui sera précisément discuté au conseil de Milan de ce mois-ci. Voilà donc les origines. Elles traduisent l'indépendance de ce système par rapport au Traité de Rome. Cette indépendance, nous la retrouvons également dans les structures de la coopération politique.

B. Les structures

Ces structures sont formellement différentes de celles des Communautés, sauf le cas du Conseil Européen dont je vous dirait un mot tout à l'heure. Elles sont en principe différentes et elles sont toutes interétatiques. Alors que dans les Communautés trois des institutions sur quatre sont des institutions intégrées - il n'y a que le Conseil des Ministres qui soit interétatique -. Et cette structure interétatique se développe à des niveaux différents, dans la perspective, du reste, qui était celle du Plan Fouché, car il faut se souvenir qu'en 1962 avait eu lieu une tenta-

tive de confédération qui était le Plan Fouché et qui précisément se basait sur des réunions régulières à des niveaux différents d'organes interétatiques. On a repris pratiquement la même structure que le Plan Fouché.

L'organe principal, tel qu'il a été mis sur pied dès 1970, c'est la réunion des ministres des affaires étrangères. Ils se réunissent, au début il était prévu deux fois par an, par la suite on a dit quatre fois par an et maintenant ils se réunissent aussi souvent qu'il est nécessaire. Remarquez bien qu'il s'agit de la réunion des ministres des affaires étrangères et non pas du Conseil des Ministres des Communautés. Ce sont les mêmes hommes, mais le Conseil des Ministres est un organe des Communautés tandis que dans le cadre de la coopération politique les ministres interviennent comme représentants de leurs gouvernements et non pas comme délégués à un organe communautaire. C'est une nuance qui est très importante pour les juristes, mais évidemment ce sont les mêmes hommes.

Par ailleurs, en décembre 1974, on a créé, comme vous le savez, le Conseil européen. Le Conseil européen a été prévue pour "assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des travaux de la coopération politique"⁶. Par conséquent, il se trouve que le Conseil européen est un organe commun à l'action communautaire et à la coopération politique. Donc, maintenant, nous avons au sommet le Conseil européen, ensuite la réunion des ministres, en dessous il y a le Comité politique. Le Comité politique est formé des directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères des différents états, en somme à l'image de la Commission Davignon qui avait créé la coopération politique. Comme ce sont des personnages qui sont eux aussi très occupés parce que les directeurs des affaires politiques ne s'occupent pas que des affaires européennes, mais aussi de toutes les affaires politiques des relations internationales de leur pays, ce Comité politique est assisté par un autre organe qui s'appelle le Groupe des correspondants européens et qui est composé de fonctionnaires de chacun des ministères des affaires étrangères qui assistent le directeur des affaires politiques et qui sont censés être moins occupés que ; le Groupe des correspondants européens prépare le travail du Comité politique, lequel prépare

Les réunions des ministres. Tout cela, ça fait une pyramide d'organes interétatiques. Il faut y ajouter toute une série de groupes de travail, de groupes d'études qui sont créés au fil des besoins, interétatiques tous, bien entendu, et il faut ajouter quelque chose qui est intéressant, c'est qu'il y a une espèce de décentralisation de la coopération politique en ce sens que dans chaque pays étranger où les dix ont des ambassadeurs il y a été prévue que ces ambassadeurs se réunissent entre eux et qu'ils traitent ensemble des relations de leurs pays avec le pays hôte de sorte qu'ils assurent ainsi à ce niveau particulier une homogénéité de la politique étrangère de leurs pays dans leurs relations avec le pays d'accueil.

Il se pose enfin la question du secrétariat. Le secrétariat est le seul organe qui pose quelques problèmes parce que, par nature, un secrétariat n'est pas un organe interétatique. On ne pouvait évidemment pas faire appel à la Commission des Communautés puisque précisément la coopération politique est tout à fait étrangère aux structures communautaires. On n'a même pas voulu faire appel au secrétariat du Conseil qui est plus proche des préoccupations interétatiques parce que le secrétariat du Conseil est, lui aussi, quand même une institution communautaire. On aurait pu créer un secrétariat autonome, mais on s'est heurté à des susceptibilités entre états pour choisir le siège de cette coopération politique. Finalement, le système qu'on a adopté est un système qui est assez boiteux et qui montre bien les difficultés auxquelles on peut se heurter en restant dans ce cadre interétatique. Le secrétariat est un secrétariat tournant, c'est-à-dire qu'il est assuré pendant six mois par l'état qui assure la présidence (car on a repris pour la coopération politique le même système que pour le Conseil des Communautés, c'est-à-dire une présidence tournante tous les six mois). C'est le même état qui assure pendant six mois la présidence des instances communautaires et la présidence des instances de la coopération politique. Cet état assure en même temps le secrétariat. Il fournit le personnel de son ministère des affaires étrangères; pendant six mois ils vont être affectés à la coopération politique. L'ennui c'est que tous les

six mois ça change et que par conséquent au début d'une nouvelle présidence le secrétariat n'est pas très au courant de ce qui s'est fait les mois précédents. Alors on a décidé en 1981 dans le Rapport de Londres, d'associer quelques fonctionnaires de la présidence précédente et quelques fonctionnaires de la présidence suivante de sorte que la rotation se fait plus progressivement et qu'on évite ainsi des coupures d'un secrétariat à un autre. Mais un des projets qui est actuellement discuté serait de créer un secrétariat permanent parce que la situation n'est pas très satisfaisante.

Vous voyez que tout cela nous montre bien que tous ces organes, toute cette structure est interétatique, exclusivement interétatique. Il faut quand même ajouter une remarque qui tend à montrer que les structures interétatiques comme celles-ci ne sont pas forcément inefficaces et qu'elles ont abouti à des résultats très satisfaisants. Le résultat qui me paraît globalement le plus important, c'est que grâce à ces structures et grâce à des techniques d'information (il existe un système de téléx qui diffuse instantanément les dépêches entre les différents ministères des pays participants) les états-membres de la Communauté ont acquis un réflexe de coopération dans le domaine de la politique étrangère. Instantanément et nécessairement ils sont obligés de penser à la dimension européenne des solutions qu'ils peuvent préconiser pour les rapports avec les autres états, car ils se réunissent constamment et par conséquent ils doivent constamment avoir cette préoccupation d'une conciliation des intérêts de chacun des pays-membres. Donc, il y a là un mécanisme qui, si interétatique qu'il soit, a produit de bons résultats. Et ceci m'amène - c'est le troisième point où se manifeste l'indépendance de la coopération politique par rapport à l'action communautaire - à vous parler des méthodes.

C. Les méthodes

Les méthodes sont évidemment liées au caractère interétatique de cette coopération, c'est-à-dire que la règle d'or de l'action réalisée par les états dans le cadre de la coopération politique c'est le consentement.

Rien ne se fait sans le consentement unanime des états-membres. Et la coopération politique est une négociation permanente entre les représentants des différents états dans les domaines d'action de cette coopération.

Cette exigence du consentement se manifeste à plusieurs égards. Elle se manifeste d'abord sur les matières sur lesquelles porte la coopération politique. Je vous ai dit pour commencer que la coopération politique était une concertation dans le domaine de la politique étrangère. Effectivement c'est dans ce domaine qu'elle agit presque exclusivement. C'est sur ce domaine que le Rapport Davignon de 1970 avait prévu que porterait cette coopération. Mais ce domaine n'est pas le seul sur lequel puisse porter cette coopération politique. En particulier il y a un domaine qui est très proche de la politique étrangère et sur lequel les états-membres commencent à se concerter, c'est la défense. La défense est évidemment un domaine essentiellement politique qui devrait relever de cette concertation entre les états-membres. On peut évidemment se demander pourquoi la défense n'a pas fait l'objet dès le départ de cette coopération politique. La réponse est bien simple: c'est qu'en matière de défense il y a des positions qui sont très différentes entre les états. Certains sont exclusivement attachés à l'alliance atlantique, d'autres au contraire, comme la France, ne font plus partie de l'organisation intégrée et ont leur défense nucléaire propre. De sorte que la réponse des différents états au problème de la défense n'est pas la même. L'Allemagne a ses propres problèmes étant donné sa situation historique et géographique, l'Irlande est neutre et ne fait pas partie de l'OTAN, de telle sorte qu'on a vite compris que ce n'était pas la peine de discuter des problèmes de défense parce qu'on ne pouvait pas s'entendre. Comme le consentement est la règle d'or ce n'est pas la peine de discuter de ces questions. Alors la défense n'a jamais fait partie de la coopération politique. Mais on y vient progressivement, et le Rapport de Londres de 1981 dont je vous ai parlé prévoit déjà que les ministres devront discuter, et ont commencé même à discuter, des aspects politiques de la sécurité. Et quant au Rapport Dooge⁷, il est beaucoup plus explicite (mais, évidemment, il n'est pas encore adopté), puis qu'il envisage de faire

porter la coopération politique sur la sécurité et la défense et qu'il développe de façon assez précise les différentes matières sur lesquelles pourrait porter cette discussion. J'ajoute dans cette même perspective que le 21 novembre 1984 les ministres des affaires étrangères des Dix, dans le cadre de la coopération politique, ont adopté une déclaration sur les conséquences d'une adoption des directives de Londres par les dix états-membres de la Communauté en matière de non-prolifération. Il s'agit de respecter entre les Dix des recommandations qui émanent de ce qu'on appelle le Club de Londres qui est un organisme qui regroupe les puissances nucléaires du monde entier, et cela dans la perspective de la non-prolifération⁸. La non-prolifération est quand même une matière qui se rattache à la sécurité, sinon à la défense. Donc, vous voyez que progressivement on peut espérer que la coopération politique gagnera les problèmes de la défense.

Il faut enfin savoir que la coopération politique a pu porter sur d'autres matières que la politique étrangère et que la défense et, en particulier, il faut se souvenir que le Président Giscard d'Estaing avait en 1977/78 lancé l'idée d'un "espace judiciaire européen"⁹, c'est-à-dire une coopération qui porterait sur un rapprochement des législations pénales pour lutter contre la criminalité internationale et en particulier contre le terrorisme. Des réunions avaient eu lieu qui devaient aboutir à la signature de conventions et à un rapprochement des pratiques en matière de coopération judiciaire. Il a été clairement entendu, à l'époque, que cette coopération s'inscrivait dans le cadre de la coopération politique. Certes ce n'étaient pas les ministres des affaires étrangères qui se réunissaient, c'étaient les ministres de la justice, mais le cadre était le même. Et l'on se situait dans la perspective de la coopération politique. Cette affaire de l'espace judiciaire européen a été abandonnée parce que le gouvernement du Président Mitterrand en a rejeté l'idée; il n'était pas d'accord avec les finalités qui avaient été poursuivies par son prédécesseur. Cela montre bien que lors qu'un état refuse que l'on discute d'une matière ou d'une question au sein de la coopération politique, on n'en parle plus. Puis, le gouvernement français a repris l'idée dans une autre perspective, et un autre projet a été présenté par

M. Badinter pour essayer d'envisager la création d'un tribunal qui serait chargé de statuer sur les problèmes d'extradition. On est revenu à discuter de ces problèmes qui n'ont pas encore abouti, mais qui montrent bien que la coopération politique peut porter sur des questions de coopération judiciaire.

Finalement, on en arrive à la conclusion suivante: entre la politique étrangère, la défense, la justice, la culture éventuellement, quel est le point commun? Le point commun c'est que ce sont des matières qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés. Par conséquent, on peut dire que la coopération politique peut porter sur toute matière qui ne relève pas de la compétence des Communautés et dont les états-membres décident de discuter.

Ce qui est vrai des matières est vrai de l'ordre du jour: dans le cadre de la politique étrangère, par exemple, on ne discute que des questions que tout le monde accepte de voir inscrites à l'ordre du jour. Par exemple, pendant très longtemps, les questions relatives à l'Afrique au nord du Sahara, à l'Afrique francophone, n'ont jamais été discutées dans le cadre de la coopération politique parce que c'était des chasses gardées de la France et que le gouvernement français ne tenait pas à ce que l'on en discute. Donc, on n'en discutait pas. C'est un exemple parmi d'autres.

Le consentement est donc nécessaire pour qu'on discute d'un problème. Il est évidemment également indispensable pour qu'on aboutisse et pour que l'on dégage une position qui est considérée comme la position des Dix. Par conséquent, la concertation doit réaliser l'unanimité et évidemment cette unanimité n'est pas toujours facile à réaliser. Elle le sera moins à douze qu'elle ne l'était à dix, elle l'est moins à dix qu'elle ne l'était à six. Enfin, c'est la loi du genre, et les Communautés savent également à quoi s'en tenir sur ce problème. Il faut cependant constater qu'avec cette méthode de la discussion et du consentement, de la concertation, on a quand même abouti à quelques résultats tangibles.

Les Dix ont réalisé des positions communes dans un grand nombre de domaines. Certains domaines ne posaient pas de problèmes: il était assez facile de s'entendre sur la défense des droits de l'homme, sur la condamnation de l'apartheid, il était même assez facile de s'entendre sur les relations est-ouest et de prendre des positions recommandant des négociations entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, dans le domaine de la réduction des armements etc. Il y a en revanche des domaines où l'adoption d'une position commune a constitué un très grand progrès et a été l'aboutissement de négociations à partir de positions qui étaient assez divergentes. Un cas très caractéristique est celui du Moyen Orient et en particulier de l'attitude à l'égard d'Israel. Car au départ il y avait certains états qui étaient nettement favorables à Israel et d'autres qui étaient nettement favorables aux Arabes. Et pour arriver à dégager une position commune il a fallu pas mal de négociations et chacun a pris conscience de la position des autres pour aboutir à des positions finalement uniques. Donc, là, on est obligé de constater un assez grand succès. De même peut-être en ce qui concerne l'Amérique Centrale, car l'attitude à l'égard du Nicaragua, le soutien au groupe de Contadora qui s'efforce de trouver une solution pacifique aux problèmes de l'Amérique Centrale, n'ont pas été adoptés sans quelques problèmes, certains états soutenant la position des Etats-Unis et d'autres au contraire s'en démarquant.

Il faut ajouter que les résultats de la coopération politique ne se contentent pas de se traduire par l'adoption de déclarations, de communiqués qui font état d'une position commune entre les membres. Evidemment c'est souvent le plus facile, d'abord parce que quand on reste sur le plan des principes, on arrive assez facilement à se mettre d'accord et ensuite parce qu'il y a des situations internationales à l'égard desquelles on ne peut guère prendre position sans avoir la possibilité d'agir sur elles. Il est évident qu'en ce qui concerne l'Afghanistan, par exemple, on peut bien condamner l'intervention soviétique, mais on ne peut guère aller au-delà, on ne peut guère espérer pouvoir renverser la situation. On se contentera alors de

communiqués, de déclarations. Mais au-delà des déclarations, on peut noter que la coopération politique s'est efforcée de réaliser des actions plus efficaces que le simple discours. Par exemple, les Dix ont adopté en 1977 un texte qui s'appelle le Code de conduite des entreprises des pays de la Communauté ayant des filiales en l'Afrique du Sud. Ce code de conduite s'efforce d'imposer aux entreprises privées qui ont la nationalité d'un des pays des Communautés et qui ont des filiales qui travaillent en Afrique du Sud, de faire respecter les droits de l'homme et de s'opposer à l'apartheid dans leurs rapports avec la population locale. Et tous les deux ans a lieu une vérification, au niveau du Conseil des Ministres des Communautés, des résultats de l'application de ce code de conduite, de telle manière qu'une pression s'instaure par l'intermédiaire de ce texte tendant à changer petit à petit quelque chose dans la politique d'apartheid d'Afrique du Sud. C'est un exemple assez intéressant. Il faut savoir également que des démarches ont eu lieu, des démarches communes pour essayer de faire respecter les droits de l'homme par exemple en Amérique du Sud, au Chili, en Argentine, pour essayer de faire pression sur les gouvernements de ces pays. On peut citer aussi les pourparlers qui ont été menés en commun dans le domaine du Proche Orient; il y a eu une espèce de base de négociations qui a été adoptée au Conseil européen de Venise en juin 1980, et sur la base de ces principes le président en exercice de la coopération politique mène régulièrement des tentatives de médiation, il essaie de rapprocher les points de vue et de faciliter dans la mesure de ses moyens une solution aux problèmes du Proche Orient. Enfin, dernière manifestation de l'efficacité de l'action de la coopération politique, il y a des sanctions. Des sanctions qui ont pu être adoptées sur la base d'une concertation entre les Dix, sanctions contre l'Union soviétique, à la suite de l'invasion de l'Afghanistan en janvier 1980; sanctions contre l'Iran à la suite de la prise d'otages des diplomates américains en avril/mai 1980; sanctions contre l'Argentine à la suite de l'affaire des Malouines en avril 1980. Mais ici nous sommes obligés de constater immédiatement que ces sanctions sont des sanctions économiques et que ces sanctions économiques amènent nécessairement à un rapprochement, à une concertation

entre l'action menée par les institutions communautaires dans le cadre des Communautés. Nous touchons alors du doigt l'interdépendance qui nécessairement caractérise aussi les rapports de la coopération politique avec l'action communautaire.

Deuxième Partie: Un système interdépendant de l'action communautaire

Il était impensable que la coopération politique soit totalement séparée de l'action communautaire, pour la principale raison qu'elle joue entre les mêmes états que ceux qui sont membres des Communautés. Par conséquent, dès l'origine un certain nombre de points ont été construits entre la coopération politique et l'action communautaire, un certain nombre de liens doivent être dégagés. Et ces liens ne peuvent que s'accroître dans l'avenir si l'on s'en réfère aux perspectives actuelles d'union politique.

A. Les liens actuels

Quels sont donc les liens actuels entre la coopération et l'action communautaire? Il y a tout d'abord et essentiellement ce lien d'affinité d'objectif poursuivi. Il est évident que la coopération politique vise comme l'action communautaire à l'unification européenne. Cela est exprimé de façon très claire dans les différents documents de la coopération politique. Le rapport de Luxembourg dit par exemple, qu'il s'agit de contribuer à faire "l'Europe unie" et à "réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique". Le rapport Dooge, pour reprendre le texte le plus récent, parle de contribuer à assurer "l'identité extérieure de l'Europe". Donc, ce sont les mêmes finalités qui sont poursuivies à la fois par la coopération politique et par l'action communautaire. Ceci est si vrai que l'action communautaire dans la perspective de Jean Monnet doit progressivement déboucher sur l'union politique.

Mais les liens entre les deux systèmes sont aussi des liens institutionnels. On n'a pas pu écarter totalement les structures communautai-

res du fonctionnement de la coopération politique. Il y a d'abord les liens structurels qui sont liés au caractère inter-gouvernemental de certains organes communautaires. Je vous ai rappelé tout à l'heure que le Conseil de l'Europe, organe interétatique, avait été conçu au départ comme coiffant à la fois la Communauté et la coopération politique. Voilà donc un premier élément de conception globale des deux actions. Mais le Conseil des Ministres, vous ai-je dit, même s'il est juridiquement distinct de la réunion des ministres dans le cadre de la coopération politique, est formé des mêmes personnalités, par conséquent on se trouve devant ce qu'on appelle un phénomène d'union personnelle, c'est-à-dire que deux organes qui existent dans un cadre différent sont formés des mêmes personnes, ce qui évidemment permet d'appréhender les problèmes de façon globale. Mais, en dehors de ces phénomènes, les organes communautaires intégrés - je ne parle pas de la Cour de Justice qui n'a rien à voir avec la coopération politique puisqu'elle n'a pas de titre de compétence pour intervenir dans des domaines qui sont exclusivement interétatiques - mais je parle de la Commission et du Parlement européen, participant également à la coopération politique. La Commission, dès le départ, y a été associée parce que les états et ceux qui étaient le plus fidèles à l'idéal communautaire ont craint que dans le cadre de la coopération politique les ministres n'en arrivent à discuter de problèmes qui avaient des impacts sur l'action communautaire et qu'ils risquent ainsi de grignoter le domaine de l'action communautaire. Aussi ont-ils accepté que la Commission soit représentée aux réunions de la coopération politique pour lui permettre d'alerter les ministres, en disant: Faites attention, cette question est une question qui relève de la compétence communautaire ou qui a des incidences sur des problèmes communautaires; elle n'est pas de votre compétence. De sorte que la Commission, c'est-à-dire son représentant, assiste; elle ne dit rien, mais elle est là. Et il a été admis de plus en plus qu'elle devait être associée aux travaux de la coopération politique.

Quant au Parlement européen, dès le départ on a été d'accord pour l'associer à ces activités. Pourquoi? Eh bien, parce qu'il faut s'en souvenir que la coopération politique a été imaginée dans la perspec-

tive d'une union politique future, comme un avant-goût de cette future union politique. Par conséquent, il fallait associer le Parlement à cette activité qui déboucherait plus tard sur une union politique où il aurait évidemment sa place. Mais on y est allé progressivement. Au départ on s'est contenté d'organiser des "colloques" entre les ministres et la commission politique de l'assemblée européenne. Ensuite, on a décidé que le président en titre de la coopération politique ferait un exposé annuel sur le bilan de la coopération politique au cours de l'année écoulée, discours qui entraîne ensuite une discussion. Et puis, on a pris l'habitude de permettre aux parlementaires de poser des questions écrites ou orales aux représentants de la coopération politique qui répondent. donc désormais dans l'emploi du temps du Parlement européen des journées qui sont consacrées à la coopération politique. Et comme le Parlement n'a pas de rôle très actif dans la procédure législative communautaire, il n'a guère un rôle inférieur à propos de la coopération politique. Donc, on peut dire que pratiquement aujourd'hui le Parlement européen s'occupe de la coopération politique autant que de l'action communautaire. Je vous dirais qu'il y trouve beaucoup plus de plaisir parce qu'il est plus intéressant de s'occuper des grands problèmes politiques que de discuter du prix des betteraves ou des caractéristiques techniques des huiles lourdes.

Donc, les structures communautaires sont associées à la coopération politique. Mais finalement, ce qui est le plus important, c'est que par les matières sur lesquelles porte la coopération politique, cette coopération ne peut être dissociée totalement de l'action communautaire. Et cela provient du fait que les Communautés, comme vous le savez, ont des activités de politique extérieure, mènent une politique extérieure dans les domaines qui sont les siens. Elles ont une politique commerciale qui par la force des choses les amène à être en contact permanent avec les états tiers. Elles ont des politiques qui ont des incidences internationales: la pêche, par exemple, a forcément des incidences puisque la Communauté participe à des commissions internationales des pêcheries etc.; la politique des transports débouche sur la politique pan-euro-

péenne des transports, la politique de coopération a des aspects évidemment commerciaux, c'est-à-dire qu'elle relève de la politique communautaire, et des aspects également de politique plus générale qui relèvent encore de la politique des états-membres. Il y a une imbrication entre ces domaines de politique extérieure qui relèvent de la Communauté et ceux qui relèvent encore des états-membres. Et ceci se traduit de façon particulièrement caractéristique, précisément à propos des sanctions économiques dont je parlais tout à l'heure. Si l'on examine ce qui s'est passé à propos de l'Afghanistan, on constate que le même jour, c'est-à-dire le 15 janvier 1980, ont été publiés deux textes. L'un est un texte qui s'inscrit dans le cadre de la coopération politique et par lequel les ministres réunis ce jour-là condamnent l'intervention soviétique en Afghanistan. Et l'autre est un texte qui émane du Conseil des Ministres de la Communauté et par lequel le Conseil des Ministres décide de supprimer l'aide alimentaire qui était accordée à l'Afghanistan et prend l'engagement de ne pas se substituer aux Etats-Unis dans la fourniture de céréales à l'Union soviétique. Vous voyez donc comment un texte prend position sur le problème politique essentiel - coopération politique - et comment l'autre tire les conséquences de cette prise de position politique dans le domaine économique en prenant les sanctions qui sont de sa compétence. On pourrait en dire autant dans le cas de l'Iran, mais je prendrai simplement un dernier exemple, celui des Malouines. Qu'est-ce qui s'est passé là encore? Après l'agression argentine sur les Iles Falkland il y a eu plusieurs déclarations, notamment une déclaration en date du 10 avril 1982, prise par les Ministres dans le cadre de la coopération politique. Cette déclaration condamne bien entendu l'agression argentine aux Malouines et décide que les états-membres prendront des mesures d'embargo sur les armes - cela relève de la compétence des états - et fait savoir aussi que des sanctions économiques appropriées seront prises ultérieurement. Et puis, le 16 avril, nous avons un règlement de la Communauté qui décide en ensemble de mesures d'embargo sur les marchandises à destination de l'Argentine ou les importations en provenance de l'Argentine. Vous voyez comment il apparaît nécessairement que dans la même situation on

ne peut pas ne pas associer la coopération politique et l'action communautaire. Reste la question de savoir qui domine l'autre. Je pense que la politique dans ce cas-là l'emporte sur l'économie, mais que de toute façon la question n'a peut-être pas tellement de gravité dans la mesure où, même pour prendre des sanctions économiques qui relèveraient de la Communauté, les ministres se prononcent aujourd'hui à l'unanimité, par conséquent qu'ils se prononcent à l'unanimité dans le cadre de l'action communautaire ou qu'ils se prononcent à l'unanimité dans le cadre de la coopération politique, cela ne change pas grand'chose. Toujours est-il, et ce sera mon dernier point, que ces liens d'interdépendance entre la coopération politique et l'action communautaire ne peuvent pas ne pas se renforcer et que ce renforcement est étroitement lié aux perspectives d'union politique.

B. Perspectives

Je n'entrerai pas dans les détails car j'ouvre ici des perspectives sur l'avenir et cet avenir est incertain. Je rappelle simplement, car je vois que le temps presse, que le projet Spinelli d'Union politique¹⁰ est d'une orientation très supra-nationale; il a essayé de résorber cette contradiction entre la coopération politique et l'action communautaire en intégrant la coopération politique comme l'action communautaire dans les domaines qui relèvent de l'Union mais en lui laissant sa dynamique propre; autrement dit l'Union s'exprime à la fois par l'action communautaire et par la coopération politique, étant entendu qu'on peut passer de la coopération politique à l'action communautaire, donc renforcer l'intégration et non pas le trajet inverse.

Le Rapport Dooge¹¹ qui, vous le savez, est la prise de position des représentants des Etats sur le projet Spinelli, est déjà beaucoup plus prudent et beaucoup moins supra-national. Ce qu'il préconise, c'est simplement un renforcement de l'interaction entre les deux méthodes, et en particulier la création d'un secrétariat qui résoudrait le problème que j'ai évoqué tout à l'heure.

Pour conclure je crois qu'il faut faire trois remarques:

La première remarque c'est que la coopération politique démontre la valeur des mécanismes pragmatiques. Je vous l'ai dit - mais il faut y revenir et y insister - la coopération politique a été établie dans l'attente de l'Union politique. On l'attend maintenant depuis 15 ans. On a eu heureusement la bonne idée de commencer quelque chose, et depuis 15 ans la coopération a fait ses preuves.

La deuxième remarque, qui est très importante aussi, c'est qu'il ne faut jamais oublier que la coopération politique porte sur des matières qui ne relèvent pas de la compétence communautaire. Par conséquent, il est faux de dire qu'on fait un pas en arrière en revenant à des mécanismes interétatiques au lieu de s'en tenir aux procédures supra-nationales; on n'a pas fait de pas en arrière par rapport à l'application des techniques supra-nationales: elles ont conservé leur domaine qui est le domaine économique. On a fait autre chose de plus. Et cette autre chose de plus, on avait le choix entre la faire ou ne rien faire, et non pas le choix entre la faire et faire du supra-national. Donc, dans la mesure où on attaque une matière qui ne fait pas encore l'objet d'une procédure intégrée, on peut se permettre de l'attaquer selon des méthodes traditionnelles. Et ceci est important parce que, comme vous le savez, on en est actuellement à prôner l'Europe à plusieurs vitesses, ou à géométrie variable. Et cette Europe à plusieurs vitesses, elle est parfaitement défendable dans la mesure où il s'agit d'innover dans des matières qui n'étaient pas jusqu'à présent de la compétence communautaire. Donc, de ce point de vue-là on a un précédent qui mérite peut-être quelque considération.

Enfin je remarquerai que de toute façon cette coopération politique en habituant les états à se concerter en leur donnant ce réflexe d'une politique commune peut parfaitement déboucher sur une intégration de la politique étrangère dans les procédures communautaires. Il n'est pas impensable d'imaginer que demain cette politique étrangère sera réalisée à la majorité et pas simplement à l'unanimité. Le Rapport Spinelli de ce point de vue-là est très éclairant. Donc, il ne faut pas rejeter une

tentative interétatique car elle peut déboucher demain sur un renforcement de l'intégration. En définitive, tout cela, vous le voyez, me paraît largement positif et justifie peut-être les louanges qu'on adresse volontiers à la coopération politique.

Notes:

- 1 Sur la coopération politique en général voir: D. ALLEN et W. WALLACE, Die europäische politische Zusammenarbeit, Bonn 1976; J. CHARPENTIER, La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes, AFDI 1979, p. 753-778; J.L. GAILLARDIN, La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes, Thèse, Nancy 1982, polygr.; Ph. de SCHOUTHEETE, La coopération politique européenne, Bruxelles 1980.
- 2 Texte dans "La coopération politique européenne", Office de Presse et d'Information du Gouvernement fédéral de la RFA, Bonn 1978, p. 27.
- 3 Texte dans BCE, 11.1970, p. 9.
- 4 Texte dans le 7^e rapport général CE, 1973, p. 529.
- 5 Texte dans Europe Documents, no. 1174, 17 octobre 1981.
- 6 Texte dans "La coopération politique européenne", op.cit., p. 94.
- 7 Texte dans Europe, no. 1349, 21 mars 1985.
- 8 Europe, no. 3974, 22 novembre 1984, p. 5.
- 9 Voir J. CHARPENTIER, Vers un espace judiciaire européen, AFDI 1978, p. 927-941.
- 10 Publié au JOCE, C 77, 19 mars 1984, p. 36 et s.
- 11 Cité note 7.