

Le Rapport Davignon ou l'émergence de la coopération politique au sein des Communautés européennes

Asist. univ. dr. Anamaria Groza¹

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1991 et entré en vigueur le 1 novembre 1993 institue l'Union européenne et en établit comme piliers les Communautés européennes, une politique étrangère et de sécurité commune et la coopération en matière de justice et affaires intérieures. Jusqu'à cette date, la coopération politique initiée en marge des traités communautaires et codifiée par l'Acte unique européen, a été complémentaire aux Communautés européennes. Pourtant, celle-ci a donné et donne à la construction européenne son vrai sens et l'importance réelle, contribuant décisivement à l'émergence d'une identité européenne. La coopération politique connaît un développement timide et progressif. Elle affirme explicitement ce que les traités constitutifs contenaient implicitement: l'union politique constitue la finalité des Communautés, le sens de tous les efforts entrepris après 1950.

Le Rapport Davignon de 1970 vient après l'échec des Plans Fouchet concernant l'institution d'une coopération intergouvernementale entre les Etats membre des Communautés européennes. Même critiqué pour son caractère relâché du point de vue juridique, le Rapport Davignon a le mérite d'avoir rendu possible le consensus de tous les Etats membre et d'avoir ainsi permis à de la coopération politique de démarrer. Sa philosophie semble être la suivante: la construction de l'Europe va se déroulée progressivement et graduellement (l'influence fonctionnaliste), donc il n'y a aucune tragédie si les débuts sont plus timides. De ce point de vue, son caractère réaliste et pragmatique s'impose.

1. La réunion au sommet de la Haya de 1969. La réunion au sommet de la Haya de 1969 vient après une période d'accomplissements économiques sur le fond d'une crise politique presque permanente de la construction communautaire². La dernière est engendrée notamment par la position rigide de la France quant à l'union politique, au vote à la majorité qualifiée et à l'adhésion de la Grande

¹ L'auteur est ingénieur d'études en droit institutionnel de l'Union européenne à la Faculté de droit de l'Université de Craiova et avocate dans le Barreau de Dolj.

² A partir des années '70, la construction communautaire bénéficie d'une relance politique, mais elle connaîtra aussi des difficultés économiques majeures, déterminées par le contexte international (les mutations financières internationales, la crise pétrolière) et l'élargissement à d'Etats faibles économiquement.

Bretagne³. Le blocage politique et institutionnel est à l'ordre du jour. "L'impasse était total au début de 1969, et la Communauté persistait dans une crise latente"⁴.

La Conférence de la Haye se déroule les 1-2 décembre 1969. L'initiative en appartient au Georges Pompidou, devenu président de la République française à partir de 19 juin 1969⁵. Il succède à Charles de Gaulle.

2. Achèvement, Approfondissement, Elargissement. *Achèvement, Approfondissement, Elargissement*, "véritable triptyque politique" pour les Communautés proposé par Georges Pompidou, représente le programme politique lancé à la Conférence de la Haye⁶. Celui-ci illustre le stade de l'évolution de la construction communautaire à la date de la Conférence et les provocations futures à son développement, mais également "l'atmosphère d'optimisme créateur"⁷ du sommet. "La Conférence de la Haye marquait donc une nouvelle étape dans l'histoire des Communautés"⁸.

L'achèvement vise le marché commun, qui devrait se réaliser avant le 1 janvier 1970. En concret, les Six essaient de progresser en matière d'adoption du règlement agricole définitif, d'autonomie financière des Communautés et de consolidation des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée parlementaire⁹.

L'approfondissement a pour objectif les politiques communes en général, et en particulier, la convergence des politiques économique et monétaire. Les difficultés monétaires, source des fortes répercussions économiques et sociales,

³ Voir aussi Patrick Dollat, *Droit européen et droit de l'Union européenne*, Edit. Dalloz, 2005, p. 113.

⁴ Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européenne*, L.G.D.J., 2006, p. 26. Voir aussi Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Introduction au droit de l'Union européenne*, Edit. Hachette, 1998, p. 16.

⁵ Dans le Discours prononcé à la Conférence, Pompidou avoue les raisons pour lesquelles il a lancé l'invitation d'un sommet: "Le moment où, on le sait bien, les grands pouvoirs n'importe si on pense à l'URSS ou aux Etats unis d'Amérique, ne considèrent et ne peuvent considérer les problèmes européens que seulement en fonction de leurs propres intérêts, nous devons à nos peuples ranimer l'espérance d'une Europe maîtresse de son propre destin. Pour cela et dans cette logique, j'ai pris l'initiative de cette conférence, dont le résultat conditionnera non seulement l'avenir des Communautés, mais également la politique future de chacune de nos nations réunies ici et, en tout cas, celle de la France".

⁶ "Je désire rappeler trois problèmes qui nous confrontent: celui de «l'achèvement», c'est à dire le passage à la période définitive et l'adoption d'un règlement financier définitif, celui de «l'approfondissement» ou du développement, qui couvre les perspectives d'évolution des Communautés; celui de «l'extension», c'est à dire des demandes d'adhésion (fragment du discours prononcé par Georges Pompidou à la Conférence de la Haye). Pour le mérite exceptionnel du président français vis-à-vis du succès de la Conférence, voir "Un compromis", *Le Monde*, nr. 7 74204, 12.1969, p. 1.

⁷ Philippe de Schoutheete, *Coopération politique européenne*, Edit. Labor, Bruxelles, 1980, p. 27.

⁸ Jean De Ruyd, *L'Acte Unique européen, Commentaire*, ETUDES EUROPEENNES, Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes, 1987, p. 14. Voir aussi "L'Europe redémarre", *La Libre Belgique*, 04.12.1969, p. 1. Conformément à cet article, la décision la plus spectaculaire de la Conférence est le déblocage des négociations d'adhésion avec la Grande Bretagne.

⁹ Voir aussi Lambros Couloubaritsis, Marc De Leeuw, Emile Noël, Claude Sterckx, *Aux sources de l'identité européenne*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1993, p. 126.

rendaient nécessaire une union économique et monétaire. Son accomplissement est prévu pour 1980. "L'approfondissement tend à assurer la transition du marché commun vers l'union économique et monétaire"¹⁰. La Commission propose également une croissance des pouvoirs des institutions communautaires. En principe, les Six tombent d'accord sur une extension de leur action au domaine sociale, le développement des activités technologiques et l'élaboration d'un programme de recherche dans le domaine de l'énergie.

L'élargissement des Communautés reçoit en fin l'impulse politique nécessaire à l'ouverture des négociations avec la Grande Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège. Le plus fervent soutien de l'élargissement vient du Chancelier allemand *Willy Brandt*. La France considère que ce processus doit tarder en faveur de l'approfondissement de la construction communautaire¹¹. Le document final de la Conférence souligne comme compromis *le caractère obligatoire de l'acquis* pour les pays candidats¹².

La Conférence de la Haye exprime la volonté des Etats membres de prolonger leurs efforts d'unité au-delà de la sphère économique, "afin d'offrir à l'Europe, y compris sur le plan politique, les moyens de développement de son influence, qui permette de faire écouter sa voix dans tous les domaines de la politique internationale"¹³. En ce sens, les ministres des Affaires étrangères sont chargés de préparer un rapport sur les modalités de réaliser ces progrès et sur leurs moyens, dans le contexte de l'élargissement des Communautés. En réaction aux difficultés monétaires, les partenaires européens décident l'élaboration d'un plan qui conduise à l'union économique et monétaire, en plusieurs étapes. Un comité d'experts chargé de concevoir ce plan est mis en place. *Pierre Werner*, Premier ministre et ministre des finances de Luxembourg, est désigné comme président du groupe.

"Le succès de la réunion de la Haye résulte d'une prise de décision sur les trois points (achèvement, approfondissement, élargissement) sans que la mise en oeuvre de l'un soit conditionnée par un autre"¹⁴. Pourtant, *la Conférence marque l'accord tacite sur l'impossibilité de créer l'union politique que par le moyen de la coopération intergouvernementale*.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ "Nous sommes d'accord d'ouvrir la Communauté à la Grande Bretagne et aux autres pays candidats au prix de son l'affaiblissement? On comprend, par contre, de continuer consolider la Communauté et de subordonner les adhésions à certains engagements fermes, tant en ce qui concerne ce qui a déjà été réalisé, que ce qu'on va entreprendre?" (Fragment du discours du Président Pompidou).

¹² A se vedea și Octav Bibere *Uniunea Europeană: între real și virtual*, Edit. All, 1999, p. 57; Cezar Avram, Roxana Radu, Laura Gaicu, *Uniunea europeană. Trecut și prezent*, Edit. Universitaria, 2006, p. 87.

¹³ Fragment du Discours du Président Georges Pompidou, prononcé à la Conférence de la Haye.

¹⁴ Jean De Ruyd, op. cit., p. 14.

3. "L'Europe a une vocation politique". Les ministres de Affaires étrangères des Etats membres adoptent le 27 octobre 1970 à Luxembourg un rapport élaboré par les directeurs des Affaires politiques de leurs ministères, sous la direction d'*Etienne Davignon*. *Le Rapport Davignon constate la vocation politique de l'Europe communautaire, "qui n'a pas cessé de soutenir le progrès des Communautés européennes", l'interconnexion de la coopération politique avec le développement des Communautés et une prise de conscience des responsabilités et du rôle de l'Europe sur le plan mondial*¹⁵.

L'harmonisation des positions des Etats membres sur la scène internationale comme conséquence de la coopération est considéré le premier pas vers l'unification politique¹⁶. "Les objectifs de cette coopération sont: assurer, grâce aux informations et consultations réguliées, une entente mutuelle sur les sujets importants de la politique internationales; la consolidation de la solidarité des Etats membres en favorisant une harmonisation des points de vue; la concertation des attitudes et lors qu'il sera possible et désirable, des actions communes". Le Rapport Davignon n'institue pas une politique étrangère commune, mais exprime le desideratum "d'arriver, par information et consultation réguliée, notamment au cours des réunions des ministres des Affaires étrangères aux attitudes communes à tous les Etats membres envers les Etats tiers et, lorsqu'il est le cas, aux actions communes"¹⁷. Les objectifs de la coopération politique sont donc modestes, les mécanismes proposés sont traditionnels et la prudence institutionnelle est maximale¹⁸. Une explication peut être trouvée dans le contexte international difficile, marqué par la crise monétaire et énergétique, qui détermine les Six de conserver les prérogatives de la souveraineté.

4. Institutions. L'accomplissement de ces objectifs se réalise dans le cadre des réunions semestrielles des ministres des Affaires étrangères et des chefs d'Etats

¹⁵ "Les ministres ont estimé ... que pour respecter la continuité et pour répondre à la finalité politique de l'architecture européenne, tel que celle-ci a été fortement mise en évidence par la Conférence de la Haye, leurs propositions devaient se fonder sur un triple constat. D'une part, la nécessité de donner une forme à la volonté d'union politique, qui n'a pas cessé de soutenir les progrès des Communautés européennes, dans l'esprit des préambules des traités de Paris et Rome. D'autre part, la mise en œuvre des politiques communes, déjà instituées ou en train d'être, plaide que des développements politiques leur en correspondent, pour rapprocher le moment où l'Europe pourra s'exprimer d'une seule voix. De ce point de vue, il est nécessaire que la construction de l'Europe continue par des étapes successives et se développe d'une manière graduelle la méthode et les instruments les plus adéquats à une action politique commune. En dernière instance, l'Europe doit se préparer à exercer ses responsabilités mondiales que la cohésion croissante et son rôle les transforment en charge et devoir".

¹⁶ Partie II-ème du Rapport Davignon.

¹⁷ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Edit. Sirey, 2006, p. 11; Voir aussi Thierry Rambaud, op. cit. p. 41.

¹⁸ A se vedea și Joël Rideau, op. cit., p. 28; Philippe Manin, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Edit. A. Pedone, 2004, p. 13.

et de gouvernement, dans des situations exceptionnelles¹⁹. Le Rapport Davignon met les assises d'une coopération permanente entre les ministres des Affaires étrangères. Un Comité politique, formé des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères préparait les travaux des réunions ministérielles et exécutait les charges confiées par les ministres. Le Comité se rencontrait quatre fois par an, mais, "en plus, le président en exercice pouvait, d'une manière exceptionnelle et après la consultation de ses collègues, convoquer le Comité, soit de son initiative, soit à la demande d'un membre"²⁰. A son tour, le Comité pouvait créer des groupes de travail ou pouvait désigner un groupe d'experts pour ramasser les données concernant un problème déterminé et en présenter des solutions²¹. Le Rapport Davignon laissait ouverte la possibilité de recours à tout autre forme de consultation, en fonction des nécessités²².

Les ministres des Affaires étrangères se proposent de continuer le travail "pour améliorer la coopération en matière de politique étrangère et pour trouver de nouveaux domaines dans lesquels des progrès puissent être réalisés"²³. En ce sens, les ministres de ressort s'engagent de présenter un deuxième rapport²⁴ après une période de maximum deux ans du début des consultations en matières de politiques étrangères. L'évaluation des résultats obtenus jusqu'à cette date était obligatoirement contenue dans le rapport²⁵.

5. Le rapport de la CPE avec les Communautés européennes. *La coopération politique est considérée comme conséquence de l'évolution de la construction communautaire: "le développement actuel des Communautés européennes exige des Etats membres de se doter des moyens permettant l'harmonisation des leurs points de vue en matière de politique internationale"*²⁶. Jusqu'à un certain point, la méthode Monnet fonctionne²⁷.

Le Rapport montre que l'appartenance aux Communautés implique automatiquement la participation à la coopération politique. Les progrès de la

¹⁹ " A l'initiative du président en exercice, les ministres des Affaires étrangères se réunissent le mois une fois à six mois ; si on estime que des circonstances graves ou l'importance des sujets à traiter le justifient, leurs réunions peuvent être remplacées par une conférence des chefs d'Etats ou de gouvernements; en cas de crise grave ou d'urgence particulière, une consultation extraordinaire sera organisée entre les gouvernements des Etats membres. Le président en exercice conviendra avec ses collègues sur les meilleures méthodes d'assurer cette consultation".

²⁰ Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 1, parag. 2.

²¹ Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 3.

²² Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 4.

²³ Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 2.

²⁴ Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 1.

²⁵ Rapport Davignon, Partie III-eme, art. 5.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Il est important pour le début de profiter du cadre communautaire, d'installer la coopération politique dans sa ombre sans que les deux se confondent et d'attendre que la dynamique irrésistible du développement des Communautés oblige les Etats, au fur et a mesure, d'en tirer les conséquences naturelles"(Jean De Ruyd, op. cit., p. 220).

coopération en matière de politique étrangère favorisent le développement des Communautés européennes²⁸, entre l'appartenance aux Communautés et l'unification politique étant une connexion évidente²⁹.

La coopération politique était aussi présente dans les rapports des Six avec les Etats candidats, grâce aux réunions ministérielles et à l'information assurée par le Comité politique³⁰.

D'un point de vue institutionnel, "seulement quelques passerelles établissaient les liaisons avec le système communautaire"³¹. Les rapports entre la coopération politique et le domaine communautaire étaient assurés par l'implication de la Commission et de l'Assemblée parlementaire. Ainsi, "dans les cas où les travaux des ministres auraient entraîné des effets sur l'activité des Communautés européennes, la Commission était invitée à exprimer son point de vue"³². Un colloque semestriel réunissant les ministres et les membres de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne était organisé pour "la discussion des questions sur lesquelles portaient les consultations dans le cadre de la coopération en matière de politique étrangère"³³. Le colloque était organisé "d'une manière informelle pour permettre aux parlementaires et aux ministres d'exprimer librement leurs opinions"³⁴.

6. La Coopération politique – étape intermédiaire. Le Rapport Davignon encourage l'adoption des positions, d'attitudes, y compris des actions communes des Etats membres concernant les événements de la scène politique internationale. Les moyens en sont l'information réciproque et les consultations périodiques. Le rapport ne vise pas une véritable politique étrangère des Communautés. La coopération politique, instrument par lequel les Etats membres essaient de coordonner leurs positions quant aux plus importants problèmes de politique étrangère, représentent pourtant une étape vers la politique étrangère commune. Celle-ci sera consacrée par le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992.

7. Apport. Le Rapport Davignon n'engendre des obligations juridiques pour les Etats membres, étant de cette perspective un document *relâché*³⁵. Le gigantesque économique représenté par les Communautés européennes restait en

²⁸ "Les travaux doivent tenir compte de ce qui sera entrepris au sein des Communautés européennes, notamment pour consolider leur structure et les mettre ainsi en mesure (...) de répondre d'une manière satisfaisante à la croissance et au développement de leurs charges" (Partie III-ème, art. 2).

²⁹ Rapport Davignon, Partie IV-ème, art. 1.

³⁰ Rapport Davignon, Partie IV-ème

³¹ Joël Rideau, op. cit., p. 28.

³² Rapport Davignon, Partie V-ème.

³³ Rapport Davignon, Partie VI-ème, parag. 2.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Voir aussi Patrick Dollat, op. cit., p. 113.

continuation un "«nain politique»"³⁶. Etienne Davignon même caractérisait dans les années 1980 la coopération politique comme "un enfant fragile, conçu à la réunion de la Haye et né quelques années plus tard, qui est peu connu, souvent sous-estimé et parfois mépris"³⁷.

Pourtant, le Rapport Davignon a le mérite d'avoir rendu possible un accord de tous les Etats membres et d'avoir ainsi permis la mise en place de la coopération politique. Sa philosophie est la suivante: la construction de l'Europe va se déroulée progressivement et graduellement (l'influence fonctionnaliste), donc il n'y aucune tragédie si les débuts sont plus timides. De ce point de vue, son caractère réaliste et pragmatique s'impose³⁸.

Le Rapport oriente la coopération vers le domaine des relations internationales des Etats membres, crée des instruments (consultations, informations, etc.) et en établit des objectifs (harmonisations des points de vue, concertation des attitudes, actions communes). De cette perspective, celui-ci est "l'acte de naissance de la coopération politique européenne"³⁹.

Cependant, "l'Europe politique ne doit pas être capable seulement de réagit aux crises internationales, mais elle doit aussi être capable de prendre des initiatives"⁴⁰. De l'initiative de Georges Pompidou, les chefs d'Etats et de gouvernements des Neuf se réunissent à Paris les 19-20 octobre 1972. Avec ce privilège, ils constatent des résultats positifs de la Coopération politique européenne et expriment le desideratum de son amélioration, dans le but de promouvoir l'Europe sur le plan mondial comme entité distincte. Le Conseil de Paris donne un caractère permanent et régulier aux sommets, établissant le nombre au quatre par an. Les ministres des Affaires étrangères sont chargés de rédiger un rapport sur les moyens qui auraient amélioré la Coopération politique. "L'Europe doit être capable de faire entendre sa voix dans les affaires mondiales et d'affirmer ses propres conceptions dans les rapports internationaux"⁴¹. *Pour la première fois, on établit l'objectif de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres dans une Union européenne avant 1980*⁴². Cette Union aurait inclut les Communautés, la coopération politique et l'union économique et monétaire, tel que les programmes d'action en matière régionale, énergétique, industrielle, technologique, etc.. Les institutions communautaires devaient élaborer jusqu'à la fin de 1975 des rapports sur l'Union européenne. La Commission, le Parlement et

³⁶ Sean Van Raepenbusch, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Edit. De Boeck Universite, 1998, p. 58.

³⁷ Etienne Davignon, Preface a la Cooperation politique européenne, auteur Philippe de Schoutheete, Edit. Labor, Bruxelles, 1980.

³⁸ Jean De Ruyd, op. cit., p. 14.

³⁹ Philippe de Schoutheete, op. cit., p. 25.

⁴⁰ Thierry Rambaud, Institutions européennes et principes généraux de droit européen, Panorama du droit, Premier Cycle, Studyrama, 2004, p. 41.

⁴¹ Declaration du sommet de 19-21 octobre 1972.

⁴² Pour les espoirs d'une Europe politique, vois aussi "Un supplément d'âme", Le Monde, nr. 8 637, 21.10.1972, p. 1.

la Cour de justice publient ces rapports les 26 juin 1975, 10 juillet 1975 et 22 juillet 1975, militant pour un système institutionnel d'inspiration fédérale.

Le rapport Davignon est suivi par d'autres documents, qui détermineraient finalement l'institutionnalisation des réunions au sommet et la codification de la coopération politique dans le domaine de la politique étrangère. On en retient le Rapport de Copenhague de 1973, le Rapport de Londres de 1981 et la Déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983. Ces trois documents complètent le Rapport Davignon, formant la base théorique de la Coopération politique européenne jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.