

## Derrière la valse des chiffres. Retour sur les origines de la composition de l'exécutif européen

*Anne BOERGER–DE SMEDT*

Parmi les dispositions institutionnelles à réformer dans la mouvance des récents élargissements de l'Union européenne, la composition de la Commission s'est imposée comme une des priorités incontournables des Européens. En 2004, l'entrée dans l'Union de dix nouveaux pays a conduit à un premier réajustement. L'article 4 du protocole sur l'élargissement annexé au Traité de Nice (février 2001) prévoyait en effet que la Commission ne compterait plus qu'un seul national par Etat membre, obligeant ainsi les cinq pays qui envoyaient à Bruxelles deux nationaux à renoncer à leur second commissaire.<sup>1</sup> L'adhésion toute récente de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne porte aujourd'hui à 27 le nombre de commissaires en place à Bruxelles. Pour beaucoup, ce nombre élevé compromet dangereusement le fonctionnement et la crédibilité de l'organe chargé de veiller avant tout aux intérêts communs des Européens. Le chiffre fatidique de 27 constitue par ailleurs le plafond prévu par ce même Traité de Nice avant que le Conseil ne soit obligé, par une décision unanime, de réduire la taille de la Commission à un nombre inférieur à celui des Etats membres de l'Union.<sup>2</sup>

La réforme de la Commission constitue toutefois une question épineuse qui a déjà fait couler beaucoup d'encre et a soulevé un débat significatif de l'importance des intérêts en jeu. La réduction souhaitée de l'exécutif européen ne peut en effet que provoquer une levée de boucliers de la part des Etats membres qui désirent tous envoyer un Commissaire à Bruxelles, et ce malgré le fait que ce dernier, une fois installé dans la capitale européenne, ne représente pas les intérêts de son pays. Chargée entre autre de revoir le fonctionnement institutionnel de l'Union, la Convention pour l'Europe avait proposé une formule originale mais compliquée pour restructurer la Commission. Elle proposait en effet de réduire le nombre de commissaires disposant du droit de vote à 15 mais de donner aux pays non représentés un poste de commissaire sans droit de vote. Le système de rotation qui

1. L'article 4 du protocole sur l'élargissement annexé au Traité de Nice de février 2001 fixait au 1<sup>er</sup> janvier 2005 l'entrée en vigueur de cette modification. Le Traité d'adhésion (Athènes, avril 2003) a avancé l'application de cette réduction au 1<sup>er</sup> novembre 2004 afin de la synchroniser avec l'entrée en fonction de la nouvelle Commission (Commission Barroso). La Commission a temporairement été composée de 30 membres entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 (date d'adhésion des 10 pays à l'Union) et le 1<sup>er</sup> novembre 2004. A partir de cette date, le nombre des commissaires a été ramené à 25, à raison d'un national par Etat-membre.
2. L'article 4 du protocole sur l'élargissement annexé au Traité de Nice prévoit qu'un système de rotation sera appliqué à partir de l'entrée en fonction de la première Commission suivant l'adhésion du 27<sup>e</sup> Etat membre (donc normalement à partir de novembre 2009). Il spécifie aussi les principes que les 27 devront respecter pour décider de la composition de la Commission (tous les Etats-membres doivent être traités sur un pied d'égalité tant pour leur ordre de passage que pour leur temps de présence à la Commission; chaque Commission devra refléter la composition démographique et géographique de l'Union).

complétait cette formule assurait que les mandats avec et sans droit de vote tourneraient de façon égalitaire entre les différents pays. Trop complexe, cette solution n'a toutefois pas été retenue par les responsables politiques européens qui, sous la présidence irlandaise, ont préféré ne pas attiser les susceptibilités nationales et se sont rabattus sur une solution calquée sur les dispositions du Traité de Nice. Le Traité constitutionnel prévoit donc le maintien d'un commissaire par pays jusqu'à la date lointaine de 2014; après cette date, on procédera à la réduction de la taille de la Commission à un nombre équivalent aux deux tiers du nombre d'Etats-membres, sauf si le Conseil européen, se prononçant à l'unanimité, en décide autrement.

L'impasse dans laquelle le projet constitutionnel semble aujourd'hui bloqué ne diminue en rien l'acuité des réformes institutionnelles qu'une Europe de plus en plus large ne peut éviter. Bien au contraire. Liés par le Traité de Nice, les 27 seront vite au pied du mur de l'échéance du 1<sup>er</sup> novembre 2009, imposée par cet accord. La composition de la Commission devra alors être révisée. Il semble donc probable que dans un avenir pas si lointain – et cela pour la première fois de son histoire –, la Commission européenne ne comprendra plus au moins un ressortissant de chaque Etat membre. Un changement à ne pas sous-estimer si l'on considère que, malgré la détermination des plus fervents partisans de l'intégration européenne, une telle composition n'a pu être atteinte ni dans les années 50 lors de la création des premières institutions communautaires, ni en 1965 avec la signature du le Traité de fusion, ni à l'occasion des élargissements successifs de l'Europe unie.

Un retour sur la fondation des institutions de l'Union européenne nous permet de donner une perspective historique aux débats contemporains sur la composition de l'organe représentant par excellence les intérêts communautaires et de comprendre que, dès l'élaboration des premiers traités, les pères de l'Europe ont été confrontés aux mêmes dilemmes qui tourmentent encore les Européens aujourd'hui. Dans les années 50, comme maintenant, trouver un équilibre acceptable entre les idéaux européens et les susceptibilités nationales a été un exercice périlleux. L'objectif de cet article est de revenir sur les circonstances politiques qui ont amené les Six à adopter les dispositions relatives à la composition de la Haute Autorité, du Commissariat de la CED et finalement de la Commission de la CEE.

### **L'établissement d'un précédent: la composition de la Haute Autorité de la CECA**

Revenir sur les origines des institutions communautaires, c'est bien sûr d'abord se pencher sur leur acte de naissance, à savoir la Déclaration Schuman du 9 mai 1950. Si les auteurs de ce document novateur donnent peu de précisions sur la structure institutionnelle du futur pool charbon-acier, ils mettent néanmoins en avant deux principes qui forgent l'originalité même du Plan Schuman: la Haute Autorité,

organe central de l'organisation, sera composée de «personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements».<sup>3</sup> Même si elle n'apparaît explicitement que dans l'avant-dernière mouture de la Déclaration (celle du 4 mai), l'indépendance des membres de la Haute Autorité est le véritable fer de lance du projet français et constitue une des clés du succès de l'aventure supranationale. C'est parce qu'ils ne représenteront ni les intérêts de leurs gouvernements ni ceux des milieux industriels que les membres de la Haute Autorité seront en mesure de dégager des vues et des objectifs communs et de dépasser ainsi les limites des organisations intergouvernementales. L'idée de Jean Monnet est donc de mettre en place «un tout petit nombre d'hommes de grande envergure»,<sup>4</sup> choisis non pas en fonction de leur nationalité mais pour leurs compétences générales. Cette idée est centrale dans la pensée de Jean Monnet. Rien d'étonnant dès lors que, tout au long des négociations, il se battra bec et ongles pour écarter toute formule qui, sous une forme apparente ou déguisée, ferait des membres de la Haute Autorité les représentants des Etats nationaux ou d'intérêts particuliers.

Le second principe énoncé dans la Déclaration Schuman à propos de la composition de la Haute Autorité est plus ambigu. Le texte du 9 mai indique en effet que, bien qu'ils ne soient pas les représentants des Etats, les membres de cette Haute Autorité seraient désignés sur une base paritaire. A ce stade, Monnet et ses proches collaborateurs (Paul Reuter pour les questions institutionnelles) n'ont pas encore d'idées bien arrêtées sur la composition numérique de la Haute Autorité ou sur la manière dont les sièges seront distribués en son sein. Dans l'esprit des auteurs de la Déclaration, cependant, la suggestion de désigner les membres de l'organe supranational sur une base égalitaire s'adresse d'abord et avant tout à la République fédérale car c'est à ce pays que la France tend en priorité la main lorsqu'elle lance son projet inédit. Les Allemands ne s'y trompent d'ailleurs pas et apprécient à sa juste valeur l'offre française de placer les deux anciens ennemis sur un pied d'égalité. Toutefois, cette disposition n'implique pas obligatoirement que ce principe de représentation paritaire serait automatiquement appliqué aux autres pays européens qui adhéraient au pool. Monnet a d'ailleurs personnellement supprimé de la première version de la Déclaration Schuman un alinéa précisant que «si d'autres Etats venaient à accéder à l'accord, la composition de l'Autorité internationale modifiée réalisera la représentation équitable des intérêts en présence et les médiations indispensables à la décision».<sup>5</sup> C'est pourtant sur ce point que les Etats du Benelux buttent immédiatement lorsqu'ils prennent connaissance du Plan Schuman. Les trois ministres des Affaires étrangères, Dirk Stikker, Joseph Bech et

3. Déclaration Schuman, 9 mai 1950

4. Fondation Jean Monnet (FJM), AMG 2/1/18, Monnet à Plowden, 25.05.1950.

5. FJM, AMG 1/2, Première version de la Déclaration Schuman, sd. On retrouve aussi cet alinéa dans le premier texte que Paul Reuter remet à Monnet le 16 avril 1950 suite aux discussions que les deux hommes ont eues avec Etienne Hirsch à Montfort-l'Armaury pour mettre au point le projet du pool charbon-acier. Document publié dans *La naissance d'un continent nouveau*, Centre de Recherches Européennes, Lausanne, le 9 mai 1990, pp.144-147 (version manuscrite) et pp.152-155 (transcription).

Jean Duvieusart, ne manquent pas d'interroger Monnet et ses collaborateurs sur le sens et la portée de cette «désignation sur base paritaire» lorsque, le 24 mai 1950, ils rencontrent à Paris l'équipe de la Rue de Martignac. L'inspirateur du Plan Schuman, préférant insister sur le principe d'indépendance des membres de la Haute Autorité, explique à ses interlocuteurs que «parité ne signifiera pas nécessairement égalité». <sup>6</sup> Il cherche toutefois à les rassurer en affirmant que la représentation des pays ne sera pas pour autant proportionnelle à la population ou à la capacité de production. Même son de cloche chez Robert Schuman qui, le même jour, profite d'une brève conversation privée avec Bech pour lui indiquer que, même si la composition de la Haute Autorité n'est pas déterminée en fonction de la population ou de la production des Etats, il paraît impossible que cet organe puisse compter un nombre égal de ressortissants luxembourgeois et de ressortissants allemands ou français. <sup>7</sup> Stikker, Bech et Duvieusart quittent Paris sans avoir obtenu de réponse précise ou satisfaisante sur le nombre et la répartition des sièges au sein de la future Haute Autorité. Les propos de Monnet et Schuman ne font, en fait, qu'intensifier les inquiétudes déjà vives des responsables du Benelux à l'égard de l'autorité supranationale.

La rédaction des premiers projets de traité, préparés au Commissariat du Plan comme base de discussion pour les négociations à venir, oblige les collaborateurs de Monnet à définir les contours de la Haute Autorité et ainsi à préciser sa composition. Les experts français se risquent alors à avancer des chiffres. Différents scénarios sont envisagés: une Haute Autorité comprenant un maximum de douze personnes, <sup>8</sup> ou cinq à dix membres, <sup>9</sup> ou encore six ou neuf personnalités. <sup>10</sup> Robert Schuman quant à lui conçoit une Haute Autorité de huit à dix hommes. <sup>11</sup> Finalement, lorsque les négociations s'ouvrent à Paris le 20 juin

6. Archives de l'Etat du Luxembourg/Affaires étrangères (AEL/AE), dos.11346, Nicolas Hommel, "Compte-rendu de la séance d'information du 24 mai 1950 au sujet du Plan Schuman", Paris, 25.05.1950. Voir aussi Ministère des Affaires étrangères de Belgique (AMAE/B), Dos. gén. CECA 5216, "Plan Schuman. Compte-rendu de la réunion tenue au Palais du Quai d'Orsay le 24 mai 1950 à 16 heures".

7. *Documents on British Policy Overseas*, série II, vol.I, *The Schuman Plan, the Council of Europe and Western European Integration 1950-1952*, Londres, 1986, (ci-après cité DBPO), document 43i (microfiche), Télégramme d'Allchin au Foreign Office, Luxembourg, 01.06.1950. Rassurant Bech quant au "grand rôle" que son pays pourrait cependant jouer dans le pool, Schuman aurait ensuite déclaré que «la France aura besoin du Luxembourg contre l'Allemagne». "Compte-rendu de la séance d'information du 24 mai 1950 ...", op.cit. Hommel affirme qu'il cite ici textuellement les propos de Schuman.

8. FJM, AMG 2/4/4a, Note concernant la Haute Autorité, sn, sd [mai/juin 1950]. Dans ce projet, les sièges sont répartis comme suit: deux membres respectivement pour la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, et le Benelux, un membre pour l'Italie et un membre pour les pays scandinaves + le président + une place disponible non attribuée. Le projet prévoit explicitement que la Haute Autorité pourra compter au maximum deux ressortissants d'un même Etat et que "plusieurs pays pourront se regrouper pour la désignation d'un ou plusieurs membres".

9. FJM, AMG 2/4/7, Pierre Uri à Monnet, "Schéma de traité" (article 2), 07.06.1950.

10. FJM, AMG 2/4/16, Paul Reuter "Observations sur le schéma de traité", 14.06.1950.

11. FJM, Fonds Schuman document 1/1/3 (document publié dans *La naissance ...*, op.cit., pp.237-239), Note manuscrite de Robert Schuman, sd [juin 1950].

1950, Monnet propose à ses partenaires une Haute Autorité formée «de 6 à 9 membres».<sup>12</sup> Pour le chef de la délégation française, ces chiffres ne reflètent en aucune façon le nombre de pays participant au pool charbon-acier; ils ont été retenus non en vertu de principes politiques ou diplomatiques mais pour des raisons pratiques et mathématiques: un multiple de trois permet en effet de dégager plus facilement une majorité des deux tiers.<sup>13</sup> Intimement persuadé que l'efficacité de la Haute Autorité sera d'autant plus grande que le nombre de ses membres sera réduit, Monnet se méfie par ailleurs des structures complexes et leur préfère les petites équipes au sein desquelles la recherche de l'intérêt commun peut prévaloir.

Les idées de Monnet sont cependant loin d'être partagées par les délégués des trois petits pays. Certes, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas se prononcent en faveur d'une Haute Autorité formée de six à neuf membres mais uniquement parce qu'une telle composition permettrait d'assurer à chaque Etat la présence d'un de ses ressortissants au sein l'organe supranational. Lorsque, en juillet 1950, la question est abordée par le Comité des juristes de la Conférence de Paris, le délégué belge, Ferdinand Muûls, soutenu par son collègue luxembourgeois, s'exprime sans équivoque: la Haute Autorité doit comprendre un ressortissant de chacun des six Etats signataires du Traité.<sup>14</sup> En fait, dès le 7 juin, les trois partenaires beneluxiens s'étaient mis d'accord sur ce point: tout en acceptant le principe d'indépendance des membres de l'organe européen, ils veilleraient à ce que tous les pays du pool, quelle que soit leur importance économique ou démographique, disposent d'un nombre égal de délégués.<sup>15</sup> Très vite, les pays du

- 
12. AEL/AE, dos.11347, Document de travail français, 24.06.1950. L'avant-projet de traité daté du 19 juin 1950 prévoit, à l'article 1<sup>er</sup>, que la Haute Autorité est "formée de 6 membres". Monnet corrige à la main ce passage qu'il remplace par "formée de 6 à 9 membres". Cette version corrigée sera reprise dans le projet de traité du 21 juin puis dans le document de travail du 24 juin 1950.
  13. AEL/AE, dos.11374, "Plan Schuman. Réunion du 24 juin 1950, à 15h., au Commissariat du Plan". Voir aussi Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Abt.2, SFSP, dos.16, "Stenographische Niederschrift der ersten Sitzungen des Sachverständigenausschusses betreffend den Schuman-Plan. Dienstag, den 27. Juni 1950". Monnet a probablement été influencé ici par Reuter. Quelques jours auparavant, celui-ci avait en effet fait remarquer que «Si l'on donne une grande importance à la règle de la majorité des deux tiers, il faudrait peut-être s'arrêter à un multiple de 3 en ce qui concerne le nombre de membres». (FJM, AMG 2/4/16, Reuter "Observations sur le schéma de traité", 14.06.1950).
  14. PAAA, Abt.2, SFSP, dos.18, "Kurzprotokoll des Juristischen Ausschusses über die Sitzung vom 21.07.1950, 15.30 Uhr im Aussenministerium". Voir aussi *ibid.* et GT 1 "Conversation sur le Plan Schuman, "Kurzprotokoll des Juristischen Ausschusses über die Sitzung vom 24.07.1950 (vormittags)". FJM, AMG 4/1/4, Réunion du Comité des Chefs de délégation sur les questions institutionnelles, vendredi matin 21 juillet 1950" (PS/G1/CR4).
  15. AMAE/B, Dos. gén. CECA 5216, "Réunion du Plan Schuman - 7 juin 1950 (délégations belge-luxembourgeoise et néerlandaise)". Voir aussi AEL/AE, dos.11346, Christian Calmes et Eric Conrot "Réunion entre les fonctionnaires néerlandais, belges et luxembourgeois tenue le 07.06.1950 au ministère des Affaires étrangères de Belgique en vue de préparer les négociations du charbon et de l'acier", 08.06.1950; Statische Archieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (AMBZ) (LaHaye), I, 996.1 EGKS, dos.38, "Verslag van de bespreking te Brussel op woensdag 7 Juni inzake Schuman-Plan", 10.06.1950.

Benelux feront de leur présence au sein de la Haute Autorité une condition sine qua non de leur participation au pool du charbon et de l'acier.

L'obtention d'un siège à la Haute Autorité constitue également une des préoccupations majeures des Italiens. Le gouvernement d'Alcide De Gasperi lie son soutien au caractère supranational du Plan Schuman à la garantie qu'un ressortissant italien siègera au sein du nouvel organe européen.<sup>16</sup> Rome refuse de faire les frais d'un rapprochement entre Bonn et Paris et de se faire évincer de la direction des affaires européennes.<sup>17</sup>

Les Allemands quant à eux préféreraient une Haute Autorité quantitativement plus importante. A Bonn, les experts du Comité des juristes avancent le chiffre de neuf, puis de onze membres, ce chiffre pouvant être modifié en cas d'adhésion d'un nouvel Etat.<sup>18</sup> L'idée, essentielle chez Monnet, de sélectionner les membres de la Haute Autorité en vertu de leur seule compétence et non de leur nationalité soulève également quelques réserves de l'autre côté du Rhin. Les Allemands souhaitent eux aussi obtenir «certaines garanties».<sup>19</sup> Pour eux, il serait logique et souhaitable que les gros producteurs du pool disposent de plus de voix de façon à ce que les pays de moindre importance économique ne puissent pas imposer des décisions défavorables aux intérêts des grands Etats.<sup>20</sup> Fervent partisan de ce principe, Ludwig Erhard évoque d'ailleurs la pondération en vigueur au sein de l'Autorité de la Ruhr<sup>21</sup> comme modèle possible pour la répartition à mettre en place à la Haute Autorité CECA.<sup>22</sup>

Brièvement discutée en juillet 1950 par le Comité des juristes de la Conférence de Paris, la composition numérique de la Haute Autorité s'ajoute vite à la liste des questions réservées aux conversations finales des ministres des Affaires étrangères, du fait de leur caractère hautement politique. Si elle n'est plus discutée officiellement, cette question reste néanmoins un sujet de préoccupation souvent abordé dans les six capitales et en coulisse des négociations officielles.<sup>23</sup> La conversation officieuse du chef de cabinet de Robert Schuman, Bernard Clappier,

16. AEL/AE, dos.11347 et 11374, "Compte rendu de la réunion du 3 juillet 1950 à 16 heures".

17. R. RANIERI, *Italy and the Schuman Plan Negotiations*, Institut Universitaire Européen, Florence, 1986 (Working Paper 86/215), pp.6-7.

18. PAAA, Abt.2, SFSP, dos.4, Kraus "Mittagssitzung der Juristen-Kommission vom 28. Juni 1950". Lors de la réunion du 27 juin, le Comité des juristes s'était prononcé en faveur d'une Haute Autorité composée de 9 membres. Ibid., Kraus "Sitzung des juristischen Ausschusses am 27. Juni 1950 vormittags". Voir aussi PAAA, Abt.2, SFSP, dos.18, "Kurzprotokoll des Juristischen Ausschusses über die Sitzung vom 21.07.1950, 15.30 Uhr im Ausenministerium".

19. "Sitzung des juristischen Ausschusses am 27. Juni 1950 vormittags", op.cit.

20. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.40, "Het Plan Schuman" (n°U 25742a-C42-PI/PS 5), 24.07.1950.

21. La France, l'Allemagne, les Etats-Unis et l'Angleterre disposent chacun de trois voix alors que la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas en ont chacun une.

22. BMWi (Schalfjew pour Erhard) à Adenauer "Betr.: Zusammenschluss der Kohlen-Stahlproduktion Frankreichs und Deutschlands", 11.05.1950. Document publié dans H.-J. KÜSTERS, *Bonn und der Schumanplan. Deutsche Europapolitik in den Verhandlungen über die Montanunion 1950/1951*, in: *Geschichte im Westen* (Halbjahres Zeitschrift für Landes- und Zeitgeschichte), Cologne, 5/1990, (Heft 1), pp.83-85. Voir aussi Bundesarchiv (BA), NL Blankenhorn, dos.4, BMWi, "Unterlagen zum Schuman-Plan", [16.06.1950 ?].

avec les représentants luxembourgeois par exemple illustre bien le genre d'arrangements qui se discutent en marge des réunions officielles. Lors de cet entretien, en septembre 1950, Albert Wehrer propose que la Haute Autorité soit composée de neuf personnalités, à savoir un ressortissant de chaque Etat, plus un Français, un Allemand - en raison de l'importance politique de leurs pays - et un Belge, du fait des intérêts de la Belgique dans le secteur du charbon. Cette formule, plaide le Luxembourgeois, aurait l'avantage d'empêcher la «reconstitution de l'Axe Berlin-Rome par une coalition germano-italienne»<sup>24</sup> puisque la France et le Benelux disposerait ensemble de la majorité des deux tiers. Si, a priori, il ne rejette pas l'idée de Wehrer, Clappier est très conscient qu'une telle formule ne pourrait jamais être inscrite noir sur blanc dans le traité car il importe de garder à la Haute Autorité «son aspect théorique d'Autorité supranationale». Elle pourrait toutefois faire l'objet d'un «accord diplomatique préalable à la signature même du Traité».<sup>25</sup>

Au mois de mars 1951, le problème refait surface; les conversations officieuses, les notes de réflexion et les analyses se multiplient. Chacun définit ses positions et ses objectifs. Les délégations française et allemande s'accordent sur le principe que le nombre de membres de la Haute Autorité ne doit pas correspondre à la somme des Etats unis au sein de la Communauté du charbon et de l'acier.<sup>26</sup> La solution d'un collège de cinq personnalités, retenue par les Français car elle renforce le caractère supranational de la Haute Autorité, satisfait aussi les Allemands.<sup>27</sup> Rome semble l'accepter à son tour mais à condition que l'un des cinq membres soit italien.<sup>28</sup> Cette formule correspond par ailleurs aux conseils des Américains qui, en fonction à leur propre expérience des commissions régulatrices, recommandent de limiter à cinq le nombre de membres de la nouvelle autorité européenne.<sup>29</sup>

La solution française soulève par contre de vives réactions au Benelux: une Haute Autorité composée de cinq membres est jugée purement et simplement inacceptable.<sup>30</sup> Si les trois petits pays s'accordent pour refuser la proposition du

23. FJM, AMG 12/2/2 et ANF, Série 81 AJ, dos.159, Voir p.ex. Reuter "Observations sur les problèmes politiques réservés aux entretiens directs entre gouvernements", 06.02.1951.

24. AEL/AE, dos.11384, Wehrer à Bech "Reprise des négociations sur le Plan Schuman", 08.09.1950.  
25. Ibid.

26. FJM, AMG 12/2/2, Reuter "Observations sur les problèmes politiques réservés aux entretiens directs entre gouvernements", 06.02.1951 et AEL/AE, dos. 11385, Calmes "Plan Schuman. Rapport sur les questions institutionnelles réservées à la Conférence ministérielle", 24.03.1951.

27. PAAA, Abt.2, SFSP, dos.105, "Vorschläge für die Lösung der politischen Fragen des Schuman-Plans (Ergebnis der Besprechung vom 29. März 1951)"; PAAA, Abt.2, SFSP, dos.286, [Ophüls] "Politische Fragen des Schumanplans (Stand vom 10 April 1951)"; AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.41, Max Kohnstamm "Verslag van enkele gesprekken in Duitsland betreffende het Schuman Plan", 09.04.1951.

28. [Ophüls] "Politische Fragen ... (Stand vom 10 April 1951)", op.cit.

29. National Archives and Records Administration (NARA), RG 84, France - Paris Embassy, Classified General Records 1950, dos.71 "Coal and Steel (500)", Working Group on the Schuman Proposal "Check List on First Draft of Working Document" (WGS D-2/5), 13.07.1950.

30. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos. 55, Van den Brink à Spierenburg "Betreft: Bespreking met de Luxemburgse en Belgische Ministers van Buitenlandse Zaken en collega Stikker betreffende de Ministers conferentie inzake het Plan Schuman", 06.04.1951.

bloc franco-allemand, ils ne parviennent toutefois pas à dégager une position commune. La divergence de leurs intérêts nationaux rend impossible toute solution "bénéluxienne". Les Luxembourgeois, conscients qu'une composition à cinq les exclurait presque automatiquement de la Haute Autorité, se montrent particulièrement virulents. Selon eux, l'importance de leur sidérurgie tant pour l'économie nationale que pour le futur pool charbon-acier justifie la présence d'un ressortissant du Grand-duché au sein de l'autorité supranationale. D'autant plus déterminés à siéger à la Haute Autorité que «le climat des négociations, les méthodes et la personnalité de certains négociateurs»<sup>31</sup> ont éveillé chez eux une certaine méfiance, les Luxembourgeois préviennent qu'ils n'hésiteront pas à remettre en question leur participation à la nouvelle communauté européenne si leur revendication n'est pas satisfaite. Le Grand-duché réclame donc une Haute Autorité composée de neuf individus. Ce nombre élevé, combiné à un mode de désignation judicieux, assurerait aux Luxembourgeois leur présence à la Haute Autorité. La distribution des postes serait la suivante: Allemagne et la France disposeraient chacune de deux sièges, le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie respectivement d'un. Le neuvième siège serait confié à un «membre rouleur», remplacé chaque année. Les Luxembourgeois imaginent ce système de rotation pour contrer toute tentative belge de mettre la main sur ce siège. Les divergences d'intérêts économiques entre les deux pays incitent en effet le gouvernement de Bech à revenir sur sa position initiale et à dénier à la Belgique un deuxième siège à la Haute Autorité.<sup>32</sup> Les Néerlandais se prononcent quant à eux en faveur d'une Haute Autorité composée de sept personnalités. Ce nombre présente à leurs yeux un quadruple avantage: il est suffisamment élevé pour permettre la présence d'un ressortissant de chaque pays au sein de la Haute Autorité; il ne correspond pas au nombre des pays participant au pool; il est suffisamment réduit pour assurer le fonctionnement efficace de l'organisme; finalement il est impair et permet donc d'éviter une situation d'égalité des voix lors d'un vote à la majorité.<sup>33</sup> La Haye souhaite en outre limiter à deux le nombre de membres issus d'un même pays, souhaite que partagent d'ailleurs ses partenaires du Benelux. Les avis divergent par contre sur la personnalité à qui devrait être confié le septième siège: les Pays-Bas pressentent un membre des organisations syndicales, ce que la Belgique et le Luxembourg refusent.<sup>34</sup> Tout au long des négociations, les trois partenaires du Benelux se montrent farouchement déterminés à ne pas se laisser exclure de la Haute Autorité. Toute tentative de la France et/ou de l'Allemagne de maintenir un des petits pays en dehors de cet organe est ressentie comme une volonté de domination des grandes puissances et

31. AEL/AE.dos.11385, Calmes "Plan Schuman. Rapport sur les questions institutionnelles réservées à la Conférence ministérielle", 24.03.1951.

32. Ibid.

33. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.55, [Beyen] "Aantekening betreffende de samenstelling en werkwijze van de organen van de Europese gemeenschap voor kolen en staal", 29.03.1951.

34. Van den Brink à Spierenburg "Betreft : Bespreking met de Luxemburgse en Belgische Ministers van Buitenlandse Zaken en collega Stikker betreffende de Ministers conferentie inzake het Plan Schuman", Paris, le 6 avril 1951. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos. 55

suscite une vive contestation. Ainsi, l'idée que la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas pourraient peut-être se contenter de la présence d'un "Bénéluxien" au sein de la Haute Autorité est inconcevable dans les capitales de ces trois pays. Même fin de non recevoir pour l'idée, avancée par Walter Hallstein, que Bruxelles et Luxembourg se satisferaient d'un membre commun au sein de la Haute Autorité si ces deux villes étaient désignées, en compensation, comme sièges des institutions.<sup>35</sup>

Le problème de la composition de la Haute Autorité, traité conjointement avec celui de la procédure de désignation de ses membres, est finalement arbitré par les ministres des Affaires étrangères, en avril 1951. Les positions des uns et des autres n'ont guère changé. L'antagonisme réapparaît entre ceux qui désirent avant tout garantir la supranationalité et l'indépendance du nouvel organe et ceux qui, pour des raisons politiques et psychologiques, souhaitent que tous les Etats soient représentés au sein de cette institution.<sup>36</sup> Différentes formules de compromis sont discutées. Les ministres italien, belge, néerlandais et luxembourgeois se montrent intraitables sur la question de la présence de leur pays à la Haute Autorité et subordonnent toute concession sur d'autres aspects du Traité à l'obtention d'une formule qui réponde à leurs exigences. Le 15 avril, au terme d'une «séance très dure», Schuman et Adenauer cèdent et donnent leur adhésion personnelle à une Haute Autorité composée de sept membres.<sup>37</sup> Sur base de cet accord, une solution de compromis, préparée par les experts français, est présentée le lendemain par un Robert Schuman très conscient de l'importance des enjeux. Désireux d'affirmer le caractère supranational de la Haute Autorité mais lucide quant à la nécessité d'obtenir un accord unanime, il propose de ménager une «transition nécessaire» qui prendrait la forme d'une période de six ans au terme de laquelle le nombre de membres et le mode de désignation seraient modifiés. Durant la période transitoire, la Haute Autorité comprendrait sept membres désignés à l'unanimité par les gouvernements à l'exception de la septième personnalité qui serait cooptée. Après six ans, la taille de l'organe supranational serait réduite à cinq personnalités désignées par les gouvernements (à une majorité de 5 sur 6) ou cooptés. Par ailleurs, la Haute Autorité ne pourrait jamais comprendre plus de deux ressortissants d'un même pays.<sup>38</sup>

Une longue et laborieuse discussion s'engage alors entre les six ministres, sur base de la proposition française. L'Allemagne accepte une Haute Autorité composée de sept puis – au terme d'une période de six ans – de cinq membres à condition que deux puis quatre suppléants soient désignés. Les autres délégations,

35. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.41, Max Kohnstamm "Verslag van enkele gesprekken in Duitsland betreffende het Schuman Plan", 09.04.1951.

36. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.55, "Kort verslag van de bespreking van de Ministers op 12 April", 12.04.1951.

37. Télégramme de Sforza à De Gasperi, 15.04.1951 in: L. ZENO, *Ritratto di Carlo Sforza col carteggio Corce-Sforza e altri documenti inediti*, Felice le Monnier, Florence, 1975, p.508.

38. FJM, AMG 15/3/5, "Projet de déclaration de M. R. Schuman à la Conférence des ministres", 16.04.1951.

à l'exception de Bech qui s'accroche désespérément à sa proposition initiale (une Haute Autorité de neuf membres), se déclarent favorables à un organe composé de sept personnalités mais refusent catégoriquement la réduction de ce nombre après une période de six ans si cette modification n'est pas décidée par le Conseil spécial de Ministres statuant à l'unanimité.<sup>39</sup> Pour sortir de l'impasse, Adenauer appuie la position luxembourgeoise d'une Haute Autorité de neuf membres. Selon lui, cette formule préserve davantage le caractère supranational de l'institution commune qu'une composition à six, seule autre solution envisageable vu l'opposition violente des petits pays et de l'Italie à tout autre schéma. Carlo Sforza soutient le chancelier allemand dans sa démarche.<sup>40</sup> Malgré ses réticences pour cette Haute Autorité à 9 qu'il juge «un peu lourde», Schuman ne peut que s'incliner devant la volonté générale.<sup>41</sup> Les petits pays ont donc gagné: la Haute Autorité comprendra neuf membres, ce nombre pouvant être réduit ultérieurement par une décision unanime du Conseil spécial de Ministres.<sup>42</sup>

Si le Traité de Paris ne stipule pas noir sur blanc que chaque pays membre enverra à la Haute Autorité un de ces citoyens, la composition numérique, combinée à la procédure de désignation assure en fait ce résultat. L'ensemble des dispositions arrêtées aux articles 9 et 10 garantit en effet la présence au sein de la Haute Autorité d'un ressortissant de chacun des Etats parties. Ce principe est cependant formulé dans les termes d'un *gentleman's agreement*.<sup>43</sup> Le Traité, en effet, prévoit une Haute Autorité composée de neuf personnalités. Il spécifie par ailleurs que «seuls des nationaux des Etats membres peuvent être membres de la Haute Autorité» et que «la Haute Autorité ne peut comprendre plus de deux membres ayant la nationalité d'un même Etat».<sup>44</sup> La combinaison de ces trois dispositions assure *de jure* à cinq pays d'être "représentés" à la Haute Autorité. L'article 10 définit la procédure de nomination: durant une première période de six ans, l'unanimité est requise pour la nomination des personnalités siégeant au collège supranational; par la suite, une majorité des 5/6 suffira mais les gouvernements disposeront d'un droit de veto (certes, limité en cas d'abus). Cette formule favorise, sans l'inscrire formellement dans le Traité, la présence d'un ressortissant de chacun des six Etats ayant adhéré au Plan Schuman. Les revendications des petits pays sont ainsi pleinement satisfaites sans que le principe d'une représentation nationale ne soit consacré dans le Traité.<sup>45</sup> Les apparences sont sauves: le nouvel organe européen garde donc «son aspect théorique d'Autorité supranationale».<sup>46</sup> Il n'est pas sans intérêt de souligner que, dès le mois de juillet 1950, Monnet lui-même avait envisagé la possibilité d'une solution analogue. Sensible aux craintes exprimées par les trois délégués du Benelux,

39. FJM, AMG 15/3/4, "Note sur la réunion des chefs de délégation du 16.04".

40. Sforza à De Gasperi, 17.04.1951 in L. ZENO, op.cit., p.509.

41. V.AURIOL, *Journal d'un Septennat (1947-1954)*, t.V, Armand Colin, Paris, 1975, p.173.

42. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.41, "Toelichting op de voornaamste der ter Ministersconferentie inzake het Plan Schuman aangenomen teksten" (avril 1951).

43. Expression de Ruggero Ranieri. R. RANIERI, op.cit., p.12.

44. Art.9 du Traité de Paris instituant la CECA (18 avril 1951).

l'inspirateur du Plan Schuman avait établi «une distinction entre le traité qui doit respecter la notion de supranationalité et son application qui, au départ, répondra nécessairement aux préoccupations des pays du Benelux, quitte à évoluer lorsque les méfiances se seront atténuées». <sup>47</sup> Les méfiances ne s'atténueront cependant guère et l'évolution rêvée par Monnet restera un vœu pieux.

## **De la Haute Autorité au Commissariat de la Communauté Européenne de Défense**

Lorsque l'on compare la charpente institutionnelle de la Communauté Européenne de Défense avec celle du pool charbon-acier, on est tenté de conclure que les négociateurs du Plan Pleven se sont contentés de reprendre purement et simplement la structure et les mécanismes créés quelques mois plus tôt pour le Plan Schuman et de les transposer au domaine militaire. Cette conclusion ne serait pas erronée car les similitudes entre les institutions des deux premières communautés européennes sont indéniables. S'en tenir à cette constatation serait pourtant méconnaître certaines différences essentielles entre les deux organisations. Des quatre organes proposés pour assurer l'encadrement politique de l'armée européenne, le Commissariat est incontestablement celui qui se différencie le plus de l'institution de la Communauté du charbon et de l'acier dont il est le pendant. Une des différences essentielles concerne le rôle et les responsabilités de cette autorité: cette fois, elle ne constitue plus l'organe central de l'organisation. Son importance et ses pouvoirs ont en effet été réduits au profit du Conseil des ministres qui devient la pierre angulaire de la nouvelle communauté. La composition du Commissariat est certes similaire à celle de la Haute Autorité mais penser que la formule d'un collège de 9 membres fut automatiquement calquée sur le «modèle CECA» serait ignorer les débats houleux qui ont marqué les négociations sur la Communauté de Défense, débats sur lesquels nous voudrions revenir après avoir brièvement rappelé la vision initiale que les auteurs du Plan Pleven se faisaient de l'organe chargé de gérer l'armée européenne.

---

45. Les Luxembourgeois eux-mêmes sont conscients qu'une disposition garantissant explicitement à chaque Etat un siège au sein de la Haute Autorité ne peut trouver sa place dans le Traité. En mars 1951, Calmes écrit à ce sujet: «Il n'est peut-être pas opportun que les textes disent que les pays seront "présents" mais il est indispensable qu'ils le soient effectivement». (AEL/AE, dos.11385, Calmes "Plan Schuman. Rapport sur les questions institutionnelles réservées à la Conférence ministérielle", 24.03.1951). De même, le 12 avril 1951, Stikker déclare que la présence d'un ressortissant de chaque Etat ne devait pas être formulée de «façon positive» dans le Traité mais bien de «façon négative». (AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.55, "Kort verslag van de bespreking van de Ministers op 12 April", 12.04.1951).

46. AEL/AE, dos.11384, Wehrer à Bech "Reprise des négociations sur le Plan Schuman", 08.09.1950.

47. FJM, AMG 4/1/4,GT 1 "Conversation sur le Plan Schuman. Réunion du Comité des Chefs de délégation sur les questions institutionnelles, vendredi matin 21 juillet 1950" (PS/G1/CR4).

Lancé le 24 octobre 1950 pour inscrire le réarmement allemand dans un cadre européen, le Plan Pleven prévoit – outre un Conseil des ministres et une Assemblée – la désignation d'un «ministre de la Défense», responsable devant les gouvernements qui l'ont mis en place. C'est à Strasbourg, en fait, et non à Paris où sont en train de se préciser les contours de la Haute Autorité CECA, que les auteurs du Plan Pleven trouvent leur inspiration sur ce point. Le 11 août 1950, en effet, les membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, préoccupés par la situation internationale de plus en plus tendue depuis le début des hostilités en Corée, avaient adopté une recommandation préconisant la création d'une armée européenne ouverte aux contingents militaires allemands. A la demande des socialistes français, la résolution déposée par Winston Churchill, avait été amendée pour spécifier que la future armée devra être placée «sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense»<sup>48</sup>. Cette résolution n'a certes débouché sur aucune réalisation concrète mais c'est bel et bien d'elle que s'inspirent les auteurs du Plan Pleven pour déterminer la forme à donner à l'organe chargé de gérer la future armée européenne.

Pour les responsables français, le choix d'un commissaire unique plutôt que d'un organe collégial semblable à la Haute Autorité s'impose pour plusieurs raisons. Il s'agit d'abord et avant tout de veiller à l'efficacité de l'armée européenne. Les situations auxquelles l'exécutif européen sera confronté exigeront souvent une prise de décision rapide, ce que ne permettrait pas un organe collégial, freiné par les inévitables délibérations et compromis de ses membres. Les lenteurs d'un organe élargi mettraient en péril le succès de l'entreprise puisque la recherche de compromis conduirait à la paralysie. On peut raisonnablement penser que, au-delà de ces arguments officiels, les responsables français étaient aussi sensibles au fait que la formule d'un commissaire unique garantirait à leur Etat une position forte au sein de cette communauté militaire qu'ils ne voulaient que du bout de lèvres. Il était, à vrai dire, clair à leurs yeux que le rôle de leader joué alors par la France dans la construction européenne lui assurerait le poste de commissaire européen à la Défense, ce qui permettrait à Paris de garder une certaine mainmise sur les questions de défense et, plus particulièrement, d'exercer un contrôle indirect sur le réarmement allemand.<sup>49</sup> Jusqu'à la phase finale des négociations, les Français se montreront très déterminés à placer la gestion de l'armée européenne entre les mains d'un seul homme. Devant l'opposition suscitée par cette formule, ils concéderont toutefois que le commissaire pourrait, s'il le fallait, être secondé par des commissaires adjoints de nationalité différente. Il ne s'agirait cependant pas

48. Archives du Conseil de l'Europe (ACE), Strasbourg, Deuxième session de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, 7-28 août 1950 (4<sup>e</sup> séance, 10.08.1950). Comptes-rendus, t.I (séances 1 à 5), p.291 et p.299.

49. Il faut cependant rester prudent et nuancer cette observation. L'ambassadeur américain à Paris rapporte, par exemple, que Mollet aurait personnellement été d'accord pour la nomination d'un «non Français» - Spaak de préférence - si cela permettait de rallier les partenaires de la France à la solution d'un Commissaire unique. Bruce's Diary, 03.12.1951. University of Virginia, Richmond. Voir aussi Public Record Office (PRO), FO 800/777, télégramme de l'ambassadeur britannique à Paris (Oliver Harvey) à Eden, 24.11.1951.

d'un organe collégial car le commissaire «déciderait en dernier ressort et serait seul responsable». <sup>50</sup> Le vocabulaire usité pour désigner l'autorité politique responsable de l'armée européenne s'atténue cependant. Dans le courant du mois de novembre 1950, la désignation de «ministre européen à la Défense» (terme utilisé dans le Plan Pleven) est progressivement abandonnée au profit de l'appellation, moins ambitieuse, de «Haut commissaire», puis simplement de «commissaire» européen à la Défense.

Quelque soit le nom donné à l'autorité supranationale, la solution proposée par Paris est loin de séduire tous les partenaires de la France. Réunis à partir du 15 février 1951 sous la présidence de Hervé Alphand, les représentants des cinq pays <sup>51</sup> assis à la table des négociations vont confronter leurs vues sur la forme à donner à l'organe exécutif. Commissaire unique ou organe collégial? On discute beaucoup, mais en vain. La question ne peut-être tranchée et reste ouverte dans le Rapport intérimaire du 24 juillet 1951. Elle revient à l'agenda du Comité de direction le 7 novembre 1951. Aucune formule de compromis ne pouvant être dégagée, le représentant allemand, Théodore Blank, propose que chaque délégation expose par écrit la manière dont elle conçoit l'autorité commune et la forme que celle-ci devrait idéalement revêtir. Les différents documents produits dans le cadre de la Conférence de Paris ainsi que les travaux menés dans les six capitales permettent de dresser un tableau précis des positions défendues par chacun et de comprendre les raisons qui motivent leurs choix.

Aux antipodes des idées avancées par les Français se situe incontestablement la position de la délégation néerlandaise. Dès août 1951, lorsque le gouvernement des Pays-Bas envisage la possibilité de s'associer pleinement à la Conférence de Paris, les membres du cabinet Willem Drees se prononcent sans hésitation en faveur de l'organisation collégiale de l'autorité de défense. <sup>52</sup> Rejetant catégoriquement la formule d'un commissaire unique prônée par Paris, les Néerlandais ne céderont pas d'un pouce sur ce point, allant jusqu'à ériger le principe de la collégialité de l'organe exécutif en une condition sine qua non de leur adhésion au projet d'armée européenne. <sup>53</sup> La liste des arguments politiques ou psychologiques avancés par les représentants hollandais pour justifier leur préférence s'allonge à l'infini. Essentiellement, à leurs yeux, il est «prématuré et plein de risques» de confier à un seul homme, étranger à cinq des six pays de la Communauté de Défense, des pouvoirs étendus dans le domaine militaire, cela d'autant plus que les décisions prises par l'organe européen auront un impact important sur les secteurs économique, financier et social des Etats membres de la communauté. Pour

50. AEL/AE, dos.11726, "Note de la délégation française. Forme de l'Autorité", Paris, 09.11.1951.

51. Les Pays-Bas ne se joindront pleinement aux négociations qu'en octobre 1951. Jusqu'à cette date, seul un observateur est présent.

52. Voir notamment AMBZ, 999.0 EDG, dos.22, "Interdepartementale nota aan de Ministerraad inzake het Europees Leger", 17.08.1951; AMBZ, 999.0 EDG, dos.22, "Uittreksel notulen MRD d.d. 20 Augustus 1951".

53. Archives du Ministère des Affaires étrangères de France (AMAE/F), Série EU 44-60, Gén., dos.67, p.ex. le télégramme 1295/1300 de Garnier, 19.12.1951.

renforcer l'autorité et la légitimité de ces décisions, il faut que celles-ci soient prises collectivement, soient le fruit d'un consensus communautaire et non le «diktat» d'un seul homme, affirment les Néerlandais.<sup>54</sup> Ces derniers n'hésitent guère à dramatiser quelque peu en argumentant que «nos peuples auront moins d'objections à confier leurs fils à un collège qu'à un seul homme».<sup>55</sup> La grande diversité et la complexité des problèmes qui se poseront à l'autorité européenne plaident, elles aussi, en faveur d'une structure collégiale. Pour répondre à la critique la plus souvent émise à l'encontre d'une structure lourde et lente - à savoir l'impossibilité d'une prise de décision rapide -, la délégation néerlandaise propose que les résolutions du Commissariat soient en général acquises à la majorité simple.<sup>56</sup> La formule suggérée par la France est aussi jugée anti-démocratique et non conforme aux pratiques étatiques courantes qui confient les décisions militaires majeures à l'ensemble du cabinet et non pas à un seul ministre.<sup>57</sup> Derrière les arguments officiellement présentés à Paris se cachent probablement d'autres préoccupations, notamment la crainte de voir la France - puis, par la suite, peut-être l'Allemagne - acquérir une position dominante dans la Communauté de Défense par le biais du commissaire unique. L'instauration d'un organe collégial au sein duquel un équilibre entre les puissances serait possible mettrait un terme aux éventuelles ambitions dominatrices de Paris et de Bonn.<sup>58</sup> A Bruxelles, on redoute aussi les dangers de la supranationalité mais, plutôt que de chercher dans la collégialité un moyen d'en limiter les effets, le ministre belge des Affaires étrangères, Paul van Zeeland, préconise d'atténuer le transfert de souveraineté en plaçant le commissaire - ou le Commissariat - sous la tutelle du Conseil des ministres. Cette solution est jugée insatisfaisante par son homologue néerlandais car, par la force des choses, le commissaire échappera au contrôle du Conseil des ministres qui ne se réunira que rarement et sera la plupart du temps mis devant un fait accompli. Le seul moyen d'empêcher que le commissaire ne devienne un «dictateur», estime-t-on à La Haye, est de le remplacer par un collège des commissaires où chaque Etat sera représenté.

La position du gouvernement belge, initialement analogue à celle de la France,<sup>59</sup> connaît une certaine évolution, davantage due à des raisons de stratégie

54. AEL/AE, dos.11726, "Proposition de la délégation néerlandaise relative à l'organisation de l'autorité européenne de la défense", 10.11.1951.

55. Ibid.

56. Ibid.

57. Ibid.

58. AMBZ, 999.0 EDG, dos.22, Résumé de la conférence aux ambassadeurs du 9 août 1951. "Interdepartementale nota aan de Ministerraad inzake het Europees Leger", 's Gravenhage, 17.08.1951.

59. Dans son mémorandum du 8 novembre 1951, la délégation belge commence en fait par réaffirmer sa préférence pour un Commissaire unique. Néanmoins, continue-t-elle, si la Conférence s'orientait vers la désignation de plusieurs Commissaires, «il ne pourrait s'agir de Commissaires spécialisés chacun dans un domaine (militaire, financier, ...) mais [qu']il serait nécessaire [...] que ces Commissaires forment un collège agissant en corps et responsable comme tel. L'action et la responsabilité du groupe de Commissaires devraient donc être essentiellement collectives». AEL/AE, dos.11726, "Note de la délégation belge. Caractère de l'Autorité Européenne", 08.11.1951.

politique qu'au souci d'assurer une meilleure efficacité de l'institution. Personnellement favorable à un commissaire unique «agissant comme agent d'exécution du Comité des ministres», van Zeeland accepte néanmoins d'aligner sa position sur celle de La Haye.<sup>60</sup> Le désir d'obtenir l'appui des Pays-Bas sur le rôle et les pouvoirs du Commissariat explique probablement le revirement du ministre belge. Les ambitions hégémoniques de la France sont par ailleurs aussi craintes à Bruxelles, notamment par le ministre de la Défense nationale, Eugène De Greef, qui doute que le futur commissaire européen à la Défense puisse du jour au lendemain se détacher de toute allégeance nationale pour devenir purement européen.<sup>61</sup>

Le gouvernement luxembourgeois défend une position qui se rapproche davantage de la formule proposée par les Français que des thèses développées par ses partenaires du Benelux. Considérant que l'autorité de défense sera plus efficace si elle prend la forme d'un commissaire unique, le Grand-Duché souligne aussi l'impérieuse nécessité de prendre en compte le désir légitime des Etats de se protéger contre les abandons de souveraineté. Pour réconcilier ces deux tendances, les Luxembourgeois recommandent une Autorité européenne de défense composée d'un commissaire et de cinq commissaires adjoints de nationalités différentes, tous nommés à l'unanimité par les gouvernements. Le principe de collégialité est écarté puisqu'il est prévu que le Commissaire resterait seul responsable même s'il délègue une partie de ses fonctions à ses adjoints.<sup>62</sup>

Peu désireuse de laisser l'autorité de défense entre les mains du ressortissant d'un seul Etat membre, l'Italie se déclare dans un premier temps fort hostile à la formule d'un commissaire unique et réclame la mise sur pied d'une sorte de triumvirat, comprenant, on le devine, un citoyen des trois grandes puissances européennes impliquées dans la Communauté de Défense. Par la suite, Rome assouplit progressivement sa position. Soucieuse d'obtenir l'appui de Paris pour ses projets de fédération européenne, la délégation italienne se montre en effet moins exigeante sur la question du Commissariat et aligne davantage ses vues sur celles de la France. Elle propose de subordonner trois commissaires adjoints au commissaire qui resterait l'unique responsable de toute la gestion de l'autorité européenne. Nommés par le Conseil des ministres sur proposition du chef de l'exécutif, les commissaires adjoints seraient autonomes dans leur action mais agirait sous la responsabilité du commissaire et seraient responsables devant lui.<sup>63</sup>

60. AMBZ, 999.0 EDG, dos.16, "Conférence des ministres de Benelux pour un échange de vues sur la création d'une Communauté Européenne de Défense", 25.10.1951.

61. Ibid., «Le Commissaire, dit-on, devrait se détacher de toute allégeance nationale pour devenir un Européen. On avait dit la même chose pour NATO et cependant, ne voyons-nous pas le Général Juin à la tête des troupes de terre de l'armée de l'Atlantique, tout en restant membre du Comité Supérieur de l'armée française? Actuellement, on parle d'Eisenhower comme commissaire, mais le jour où les troupes américaines quitteraient l'Europe, il pourrait y avoir comme Chef de l'armée européenne, un Général français qui resterait, dans cette organisation militaire, purement français».

62. AEL/AE, dos.11726, "Proposition de la délégation luxembourgeoise. Forme de l'Autorité européenne de Défense", 10.11.1951.

Enfin, pour des raisons politiques - et, somme toute, analogues à celles du gouvernement néerlandais - Bonn plaide en faveur d'un système collégial. La formule d'un commissaire unique est en effet immédiatement écartée car, à la différence de la solution collégiale, elle ne permettrait pas aux Allemands de «se faire une place» au sein de l'autorité supranationale.<sup>64</sup> Cependant, plutôt que de recommander l'instauration d'un organe purement et simplement calqué sur la Haute Autorité de la CECA, les juristes allemands réfléchissent à une solution intermédiaire qui assurerait l'efficacité de l'institution tout en servant les intérêts de la République fédérale. Différentes formules sont envisagées à Bonn, toutes cherchant à organiser le Commissariat de façon à ce qu'une forte influence allemande puisse s'y exercer. Blank, par exemple, réclame pour l'Allemagne le vice commissariat des Finances et de l'Economie.<sup>65</sup> La solution finalement présentée à la Conférence de Paris prévoit la création d'un Commissariat composé d'un président et de deux commissaires.<sup>66</sup> Le président jouirait de pouvoirs étendus mais le processus décisionnel prévu respecterait le principe de la collégialité: à la différence des Français qui souhaitent laisser au commissaire seul la décision finale, les Allemands préfèrent une prise de décision collective. La collégialité régirait également l'organisation de la responsabilité des commissaires: si l'Assemblée votait une motion de censure, celle-ci viserait tous les membres du Commissariat en corps et entraînerait leur démission collective.<sup>67</sup>

De cette mosaïque de solutions, les chefs de délégation ne parviendront pas à dégager une formule de compromis. Il reviendra donc aux ministres des Affaires étrangères de trancher en faveur d'un commissaire unique ou d'un collège de commissaires à droits égaux. La question est débattue à l'échelon ministériel le 29 décembre 1951, lorsque les six chefs de gouvernements se rencontrent à Paris. A l'invitation du président de la conférence, Stikker expose longuement le point de vue de son gouvernement, reprenant les arguments déjà exprimés par la délégation néerlandaise lors des réunions préparatoires. Une discussion très serrée suit l'intervention de Stikker. Schuman tente, en vain, de désamorcer le plaidoyer de son homologue néerlandais en soulignant que son raisonnement n'est fondé que si l'autorité exerce de véritables responsabilités; si, par contre, le commissaire n'est

63. AEL/AE, dos.11726, "Proposition de la délégation italienne. Organisation du Commissariat", 08.11.1951.

64. «Aus politischen Gründen habe er [Blank] ein Kollegium gefordert, da er befürchtete, dass wir uns bei dem Einmannsystem nicht entsprechend durchsetzen können». (PAAA, Abt.2, 232-13, dos.1040, "Protokoll der Ressortsbesprechung über die europäische Verteidigungsgemeinschaft vom 22. Oktober 1951, 10 Uhr, im Haus Schaumburg", 22.10.1951). «Um den deutschen Einfluss ausreichend sicherzustellen, wird beim Commissariat eine kollegiale Organisation vorgeschlagen». (PAAA, Abt.2, 232-13, dos.1040, Note de 19 pages. Partie I: "Stellung der Organe der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (Versammlung, Ministerrat, Kommissar)" Partie II: "Organisation des Verteidigungskommissariats", sd [octobre/décembre 1951]).

65. PAAA, Abt.2, 232-13, dos.1040, "Protokoll der Besprechung über die Verteidigungsgemeinschaft vom 5. Nov. 1951".

66. AEL/AE, dos.11726, "Proposition de la délégation allemande. Organisation du Commissariat de la défense", 08.11.1951.

67. Ibid.

«qu'une sorte de fonctionnaire, d'employé du Conseil des ministres»,<sup>68</sup> la question perd de son importance. Stikker reste inébranlable: même si le Conseil des ministres est l'organe central de la Communauté, il ne siègera pas de manière permanente et puisque «ce sera au Commissariat à préparer le travail, c'est lui qui contrôlera toute l'organisation».<sup>69</sup> Adenauer intervient à son tour en faveur d'un Commissariat, mais d'un Commissariat «plus restreint en nombre» et dont un des membres devrait avoir «une autorité supérieure» afin de permettre des décisions rapides.<sup>70</sup>

Le débat glisse ensuite sur une autre question cruciale, liée à la composition de l'organe commun: celle de la nationalité des commissaires. Est-il nécessaire que cette institution comprenne un ressortissant de chacun des Etats membres de la Communauté? Oui, répond le ministre néerlandais qui, par ailleurs, ne dénie pas le caractère supranational de cet organe et considère que les commissaires ne peuvent être les porte-parole de leurs gouvernements respectifs. Schuman et Adenauer soulignent l'ambiguïté de cette position et mettent en garde contre le danger qu'une telle conception représente pour le Commissariat supranational qui deviendrait «le reflet de nos préoccupations nationales juxtaposées dans un même objet».<sup>71</sup> Le ministre français s'évertue aussi à expliquer que la formule néerlandaise équivaldrait à reconstituer ce qui existe déjà au Conseil des ministres où, par définition, chaque nation est représentée. En vain cependant, car Stikker n'en démord pas: pour lui, le Commissariat doit comprendre un minimum de six membres, issus de chacun des six pays associés au sein de la Communauté de Défense.<sup>72</sup> Van Zeeland ne prend guère part au débat mais, loyal, il soutient son homologue néerlandais et se prononce également pour la collégialité. Il en est de même pour Bech.<sup>73</sup> Tout comme Adenauer, De Gasperi est en faveur d'un collège restreint. Schuman préférerait personnellement qu'un commissaire unique soit nommé; il n'en fait cependant pas «une question de vie ou de mort». La formule collégiale se justifie d'ailleurs à ses yeux si l'autorité dispose de pouvoirs et de responsabilités propres.

68. AEL/AE, dos.5875, COCED, "Compte-rendu de la Conférence des ministres tenue à Paris, ... 29 décembre 1951 à 15h30".

69. Ibid.

70. Ibid., pp.5 et 6.

71. Ibid., p. 13.

72. Ibid., p. 12.

73. Bech appuie la proposition de Stikker, sans toutefois exiger que le Commissariat compte 6 Commissaires. Cela signifie, semble-t-il, que les Luxembourgeois seraient prêts à «se sacrifier sur l'autel supranational» en acceptant de ne pas être représentés au sein de l'organe exécutif. (Ibid., p.17) Le 18 décembre, Drees avait confié à l'ambassadeur de France que le collège «pourrait être réduit à cinq représentants si, par exemple, le Luxembourg acceptait de déléguer ses pouvoirs à la Belgique». (AMAE/F, Série EU 44-60, Gén., dos.7, Télégramme 1295/1300 de Garnier, 19.12.1951). Lorsque les 6 se rencontrent à nouveau le 26 janvier 1952, Dupong revient sur la concession faite par Bech en décembre arguant du fait qu'un commissariat à 5 «implique indirectement une discrimination vis-à-vis d'un des membres», ce qui serait contraire à l'art.3 du projet de traité.

Pour sortir de l'impasse, le président de la conférence propose une formule transactionnelle, inspirée des solutions intermédiaires avancées lors des travaux préparatoires. Il suggère en effet de mettre sur pied un collège composé d'un président et de trois commissaires adjoints. Respectivement chargés des affaires militaires, des questions financières et de l'armement, ces derniers disposeraient de compétences propres mais seraient, avec le président, collectivement responsables devant l'Assemblée.<sup>74</sup> Par rapport à la formule d'un organe regroupant des commissaires à droits égaux et à responsabilités égales, cette solution reconnaît au président une position (voix prépondérante en cas de partage égal des voix) et des fonctions (coordination entre les tâches particulières des commissaires, administration des services, exécution des délibérations) spéciales. Cette proposition transactionnelle ne satisfait toujours pas Stikker. Aucun compromis ne semble possible. Schuman propose donc de «constater le désaccord» et de réserver cette question pour le grand marchandage final auquel les six ministres devront procéder lorsqu'ils auront un aperçu général des problèmes à résoudre. Il demande à chaque délégation de se positionner par rapport aux deux formules envisagées. Adenauer et De Gasperi se rangent aux côtés de la France, tandis que Bech rejoint le camp belgo-hollandais. Le 30 décembre, alors que les ministres concluent leurs travaux et préparent le communiqué final, Schuman dresse la liste des questions institutionnelles sur lesquelles un accord de principe a pu être trouvé. Après un instant d'hésitation, le président de la conférence ajoute à sa liste, l'instauration d'un Commissariat composé de plusieurs personnalités.<sup>75</sup> La collégialité a donc triomphé. Selon une logique de «donnant-donnant», la France s'est inclinée devant les exigences néerlandaises pour obtenir satisfaction sur d'autres points. Le nombre de commissaires n'est pas arrêté mais il semble convenu qu'il ne sera pas inférieur à cinq.

Le 26 janvier 1952, lors d'une seconde rencontre au sommet, les Six tranchent définitivement la question de la composition de l'autorité collégiale. La possibilité de créer un organe réunissant un nombre de commissaires égal au nombre d'Etats participant à la Communauté de Défense est d'emblée écartée afin de «marquer le caractère non-national» du Commissariat.<sup>76</sup> Premiers à prendre la parole, les ministres des petits pays plaident en faveur du chiffre sept. Ce nombre présente en effet à leurs yeux trois avantages: il permet d'éviter de donner une dimension nationale aux membres du Commissariat, il tient compte de l'important travail que cet organe aura à fournir et enfin, il répond à «certaines préoccupations».<sup>77</sup> Sous cette formule pudique se cache naturellement le souci des ministres de s'assurer qu'un de leurs compatriotes siègera bel et bien au sein de l'organe collégial. De

74. "Compte-rendu de la Conférence des ministres tenue à Paris, ... 29 décembre 1951 à 15h30", op.cit., pp.8 et 10.

75. AEL/AE, dos.5875, COCED, "Compte-rendu de la Conférence des ministres tenue à Paris, ... le dimanche 30 décembre 1951 à 16h", p.7.

76. AEL/AE, dos.5876, COCED, "Compte-rendu de la Conférence des ministres tenue à Paris, ... le 26 janvier 1952 à 16h30", p.21.

77. Ibid., pp.21-23.

Gasperi et Hallstein se font quant à eux les avocats d'un Commissariat de cinq membres. Le ministre italien se déclare néanmoins prêt à se rallier au nombre sept si cette formule permet de réaliser un accord. Le représentant allemand se montre par contre moins souple: il ne veut pas du chiffre sept. Son aversion pour une telle composition, partagée par Schuman, s'explique par le fait que cette formule privilégierait un des six pays en lui donnant deux représentants. Et les Allemands savent que le septième poste de commissaire leur échapperait et serait probablement attribué à un Français, ce qui compromettrait le principe d'égalité si cher à la jeune République fédérale.<sup>78</sup>

Tout comme ils l'avaient été lors de la conférence ministérielle sur la CECA, les Six se trouvent donc dans une impasse: les pays du Benelux refusent un Commissariat composé de cinq membres, un collège de six personnalités est exclu pour éviter un fâcheux parallèle entre le nombre de commissaires et celui des Etats participants, enfin les Allemands et les Français s'opposent à la nomination de sept commissaires. Des solutions alternatives (comme par exemple un roulement dans la nationalité d'origine du septième membre, la nomination de membres suppléants en plus de membres titulaires) sont envisagées mais repoussées les unes après les autres. En avril 1951, le problème avait été surmonté en augmentant le nombre de personnalités siégeant à la Haute Autorité et c'est finalement en s'inspirant de ce précédent que la composition du Commissariat va être fixée. Hallstein et Pierre Dupong proposent en effet de porter le nombre de commissaires à neuf.<sup>79</sup> Les six ministres n'ont pas d'autre choix que d'accepter, avec une certaine résignation, cette solution que de Gasperi, désillusionné, qualifie de «pas très heureuse». <sup>80</sup> Le ministre italien met ses collègues en garde contre l'impression psychologique «désastreuse» que cette disposition donnera aux Européens.<sup>81</sup> Pour lui, la seule manière de rendre cette solution acceptable serait d'en accentuer le caractère provisoire et transitoire; «dans ces conditions», conclut de Gasperi, «on acceptera tout; on dira: 'Bon, c'était nécessaire, pour commencer, de faire aussi des choses irrationnelles'». <sup>82</sup> Pour limiter les effets du «désastre», Hallstein suggère d'ajouter au texte de l'article 11 un alinéa stipulant que le nombre de commissaires peut être diminué sur décision unanime du Conseil des ministres.<sup>83</sup> Les Six décident aussi que le nombre de départements à créer au sein du Commissariat ne correspondra pas obligatoirement au nombre de commissaires. Ils entendent ainsi favoriser le bon fonctionnement du Commissariat en évitant une trop grande dispersion des tâches et souligner le caractère supranational de l'organe de défense.

78. *Ibid.*, pp.34/40. Schuman précise qu'il serait d'accord que le pays privilégié soit le Luxembourg tout en notant que ce dernier serait alors jaloué. Dupong intervient immédiatement pour refuser cette offre.

79. *Ibid.*, pp.34/40.

80. *Ibid.*, pp.73/80.

81. *Ibid.*, pp.43/50.

82. *Ibid.*, pp.73/80.

83. *Ibid.*, p.1.

Sur base de ces décisions politiques, les experts du Comité de rédaction mettent alors au point les articles relatifs à la composition et au fonctionnement du Commissariat. Ces textes sont approuvés par les ministres le 27 janvier.<sup>84</sup> Il est alors définitivement arrêté que le Commissariat comprendra neuf membres, nommés pour 6 ans renouvelables (à la demande de Gasperi, il est convenu que les premiers commissaires seraient nommés pour une «période d'expérience» de trois années).<sup>85</sup> Comme dans le Traité CECA, il est stipulé que le Commissariat ne comprendra pas plus de deux nationaux d'un même Etat et que le nombre de commissaires pourra être réduit par décision unanime du Conseil des ministres. Les règles de nomination et de renouvellement des commissaires sont analogues à celles établies pour la Haute Autorité de la CECA. Choisis sur base de leur compétence générale, les neuf membres du Commissariat seront désignés à l'unanimité par les gouvernements des Etats de la Communauté. Jugée trop compliquée et inutile, la cooptation d'un des membres du Commissariat est cependant écartée bien que Schuman eût apprécié que le neuvième mandat de Commissaire fût confié à un militaire.<sup>86</sup>

Le principe de la collégialité si ardemment défendu par les Pays-Bas a donc triomphé. Pour en atténuer quelque peu la portée, les Français et les Allemands se sont efforcés de renforcer les pouvoirs du président du Commissariat. Le rôle qui lui est réservé est sensiblement plus important que celui exercé par le président de la Haute Autorité CECA. La durée de son mandat, par exemple, s'élève à quatre années (renouvelable) alors qu'elle n'est que de deux ans dans le cadre du pool charbon-acier.<sup>87</sup> Les résolutions du Commissariat - tout comme celles de la Haute Autorité, d'ailleurs - sont acquises à la majorité de ses membres. Il est toutefois prévu - et cette disposition constitue une nouveauté par rapport au Traité du 18 avril 1951 - qu'en cas de partage des voix, celle du président sera prépondérante.<sup>88</sup> Par ailleurs, dans les cas de nécessité grave et urgente (prévus à l'article 123 du Traité), le président peut être «temporairement investi de pouvoirs spéciaux».<sup>89</sup>

En fin de compte, le «non» de l'Assemblée française, en août 1954, tuera dans l'œuf le projet de Communauté de Défense et le système institutionnel imaginé pour encadrer l'armée européenne restera à jamais figé sur le papier.

84. AEL/AE, dos.5876, COCED, "Compte-rendu de la Conférence des ministres tenue à Paris, ... le 27 janvier 1952 à 10h30", pp.41-52.

85. Ibid.

86. "Compte-rendu de la Conférence des ministres ... le 27 janvier 1952 à 10h30", op.cit., p.43.

87. Art.25 du Traité du 27 mai 1952. L'art.25bis prévoit que «pour la première fois, le mandat du président expire à la fin d'une période de trois ans».

88. L'art.13 du Traité CECA prévoit que la Haute Autorité prend ses décisions à la majorité des membres qui la composent alors que le Traité CED (art.24) stipule que les délibérations du Commissariat sont acquises à la majorité des membres présents. La possibilité d'une égalité des voix à la Haute Autorité est inexistante puisqu'elle compte un nombre impair de membres.

89. Art.26 du Traité du 27 mai 1952.

## L'inévitable composition à 9: la Commission de la Communauté Economique Européenne

Venons-en enfin aux négociations des Traités de Rome. On assiste, ici aussi, à une tentative avortée de réduire l'importance numérique de l'organe représentant les intérêts européens à un chiffre inférieur au nombre d'Etats associés. Avortée car elle connaîtra elle aussi le même échec que les efforts menés dans le cadre des négociations des deux traités de Paris.

Lorsque les Six réfléchissent aux institutions à mettre en place pour le marché commun et l'Euratom, ils s'inspirent assez naturellement du modèle CECA dont ils finissent par reprendre la structure à quatre piliers. Leur réflexion profite également de l'expérience du fonctionnement de la Haute Autorité. Cette expérience pratique, – vécue de l'intérieur par un des principaux artisans du système institutionnel de la CEE, Pierre Uri<sup>90</sup> – les incite à une certaine prudence. Elle a en effet montré qu'un collège de neuf membres s'avérait peu maniable et assez «lourd». <sup>91</sup> C'est pourquoi, guidés par leurs convictions européennes et par le souci d'assurer le bon fonctionnement de l'organe commun, Paul-Henri Spaak et Pierre Uri sont convaincus de la nécessité de limiter autant que possible le nombre de commissaires. Ce nombre, assurent-ils en février 1956, ne devrait en tout cas «pas excéder 5, ce qui est concrètement la seule manière d'éviter d'en nommer 9». <sup>92</sup> Il suffit de se remémorer les négociations des deux Traités de Paris pour apprécier la sagesse et le bien-fondé de ce raisonnement.

Les conséquences d'une telle composition n'échappent naturellement pas au délégué luxembourgeois qui s'inquiète aussitôt de voir le Grand-duché tenu à l'écart de la future Commission européenne. Lors d'un entretien privé, Spaak laisse effectivement entendre au délégué luxembourgeois, Lambert Schaus, que l'Union Economique belgo-luxembourgeoise pourrait se satisfaire d'un seul représentant. <sup>93</sup> Une telle formule est jugée inacceptable à Luxembourg qui y oppose une catégorique fin de non-recevoir. <sup>94</sup> Ainsi que le suggère Gilbert Trausch, c'est probablement la France qui a «sauvé» le Luxembourg de son éviction vraisemblable de la future Commission européenne. <sup>95</sup> Le chef de la délégation française, Félix Gaillard, a en effet «interprété le chiffre de 5 de la façon suivante: un représentant pour la France, pour l'Allemagne et pour l'Italie, un représentant

90. Uri, alors directeur de la division de l'économie à la Haute Autorité, participe aux négociations CEE en tant que de conseiller de Spaak.

91. FJM, AMH 68/3/1, "Les moyens institutionnels nécessaires pour mettre en application la résolution de Messine", 20.06.1955.

92. MAE 39/56, "Annexe au document n°6 sur les institutions", 13.02.1956, doc. Cf. aussi AEL/AE, dos.7695.

93. AEL/AE, dos. 7695, Dépêche de Schaus à Bech "Concerne: Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine - Questions institutionnelles", 16.02.1956.

94. AEL/AE, dos.7690, Schaus à Bech "Concerne: Relance européenne -Conférence de Venise", Bruxelles, 15.05.1950.

95. G. TRAUSCH, *Le Luxembourg face aux Traités de Rome. La stratégie d'un petit pays*, in: E. SER-RA (éd.) *La relance européenne et les Traités de Rome*, Bruylant, Bruxelles, 1989, p.445.

pour le Benelux, et un président choisi en raison de sa compétence plutôt qu'en raison de sa nationalité». <sup>96</sup> Comme se plaît à le souligner Lambert Schaus, «cette interprétation du nombre de cinq a jeté l'ahurissement dans la délégation belge» qui préfère dès lors ne pas poursuivre la discussion sur le fond de ce problème. <sup>97</sup> Acceptable par le Luxembourg «puisque'elle ménageait ses susceptibilités en n'en faisant pas le seul exclu», <sup>98</sup> l'analyse de la délégation française ne pouvait satisfaire ni les Belges ni les Hollandais. Les ministres des Affaires étrangères n'ont dès lors d'autre alternative que de se rabattre sur la formule adoptée pour la Haute Autorité de la CECA et pour le Commissariat de la CED. La Commission du marché commun sera donc composée de neuf commissaires, choisis exclusivement parmi les Etats membres de la Communauté et avec un maximum de deux ressortissants par pays. <sup>99</sup> Concrètement cela signifie qu'un Belge, un Luxembourgeois et un Néerlandais siégeront aux côtés des deux représentants que la France, l'Allemagne et l'Italie enverront chacune à la Commission. <sup>100</sup> Par ailleurs, les Six décident que «le nombre de membres de la Commission peut être *modifié* par le Conseil statuant à l'unanimité». <sup>101</sup> Les auteurs des Traités CECA et CED avaient pour leur part prévu que la composition l'organe européen pourrait être *réduite* par une décision unanime du Conseil des ministres. Cette modification, apparemment anodine, permet en fait de garantir à tout nouvel Etat membre de la Communauté, un siège au sein de la Commission.

Ce qui n'a pu être réalisé pour le marché commun le sera pour l'Euratom: la Commission de la Communauté atomique ne compte en effet que cinq membres. Envisagée dès février 1956, <sup>102</sup> la limitation du nombre de membres de la Commission Euratom se justifie aux yeux de tous par le caractère hautement technique et spécialisé des tâches confiées à cette institution. La décision de limiter le nombre de commissaires dépend essentiellement de l'accord des Luxembourgeois. Il est clair en effet que si un pays doit s'abstenir d'envoyer un ressortissant au sein de cet organe, ce sera obligatoirement le Grand-duché dont les intérêts dans le domaine nucléaire restent très limités. Lambert Schaus est lui-même bien conscient que son petit pays pourrait difficilement exiger de ses partenaires la présence d'un commissaire luxembourgeois au sein de la Commission Euratom. <sup>103</sup> Il suggère dès lors de renoncer à un éventuel siège au sein de la Commission Euratom afin de pouvoir mieux exiger la présence d'un

96. AEL/AE, dos. 7695, Dépêche de Schaus à Bech "Concerne: Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine - Questions institutionnelles", 16.02.1956.

97. Ibid.

98. Ibid.

99. Art.157 du Traité CEE.

100. "Note du Président sur les institutions d'Euratom", 27.12.1956, doc. MAE 850/5 in: *Pour une Communauté Politique Européenne. Travaux préparatoires (1952-1954)*, Bibliothèque de la Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles, 1984, p.165.

101. Art.157 du Traité CEE et art.125 du Traité Euratom.

102. ACM/CE, CM3, dos.32, "Note complémentaire sur "Euratom", 18.02.1956.

103. AEL/AE, dos.7690, Dépêche de Schaus à Bech "Concerne : Relance européenne - Conférence de Venise", 15.05.1956.

Luxembourgeois à la Commission CEE.<sup>104</sup> Cette stratégie semble porter ses fruits. En effet, lorsque, à la fin de l'année 1956, Spaak fait le point sur les institutions d'Euratom dans une note discutée au sein des chefs de délégation dans les premiers jours de janvier 1957, il propose que la Commission comporte cinq personnalités désignées à l'unanimité par l'ensemble des six gouvernements. Il précise que «cette solution pourrait faire partie d'un plan d'ensemble dans lequel, compte tenu de la diversité des tâches, la Commission du marché commun aurait au contraire neuf membres».<sup>105</sup> Ce raisonnement s'impose sans difficulté et au début du mois de janvier 1957, les chefs de délégation arrêtent la composition de la Commission de l'Euratom. Pour répondre au désir du Luxembourg d'établir «une certaine forme de liaison entre le gouvernement du pays qui n'aura pas de national parmi les membres de la Commission et la Commission»,<sup>106</sup> l'article 133 du Traité instituant l'Euratom prévoit que «le Conseil, statuant à l'unanimité, peut convenir que le gouvernement d'un Etat membre accrédite auprès de la Commission un représentant qualifié, chargé d'assurer une liaison permanente».<sup>107</sup>

## Conclusion

Lorsque les Six ont élaboré, de manière fort pragmatique, le système institutionnel qui, malgré son évolution au cours des dernières décennies, assure aujourd'hui encore le fonctionnement de l'Union européenne, ils ont échoué dans leurs tentatives répétées de limiter la taille de l'organe représentant les intérêts communs à un chiffre inférieur au nombre de pays membres. A chaque fois, la farouche opposition des pays qui auraient été sacrifiés sur l'autel de la supranationalité et fait les frais d'une telle réduction, a triomphé. Les solutions adoptées dans les années cinquante devaient être temporaires. On avait l'espoir, un peu naïf peut-être, que les Etats abandonneraient leur désir d'être présents au sein de l'organe exécutif une fois qu'une solidarité communautaire se serait développée. En 1965, le Traité de fusion, modifiant à la fois les Traités de Paris et de Rome, ruine définitivement tout espoir puisqu'il prévoit explicitement que «la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat soit supérieur à deux».<sup>108</sup> L'idée de resserrer la

104. Ibid.

105. MAE 850/56, "Note du Président sur les institutions d'Euratom", 27.12.1956, in: *Pour une Communauté*, op.cit., p.165.

106. MAE 58/57. ACM/CE, CM3, dos.122, "Projet de procès-verbal de la réunion des chefs de délégation des 4 et 5 janvier 1957", 11.01.1957.

107. MAE 336/57 (Ch. DéI. 265), p.17, "Projet de procès-verbal de la réunion des chefs de délégation des 23 et 24 janvier 1957", 29.01.1957. ACM/CE, CM3, dos.122.

108. Art.10, alinéa 4 du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (Traité de fusion signé à Bruxelles le 8 avril 1965), in: *Journal officiel des Communautés européennes*, n°152, 13.07.1967).

Commission unique à un chiffre inférieur à 9 n'est, en fait, même pas considérée sérieusement.<sup>109</sup>

Aujourd'hui, les membres de l'Union européenne se retrouvent au pied du mur. L'échéance du 1<sup>er</sup> novembre 2009, date de l'entrée en fonction de la prochaine Commission, leur est imposée par le Traité de Nice, puisqu'il est improbable que le Traité constitutionnel soit «débloqué» d'ici là. Le Parlement européen appelle par ailleurs à une réforme de la Commission avant que toute nouvelle adhésion puisse être envisagée.<sup>110</sup> Les 27 – s'ils veulent assurer le bon fonctionnement et la crédibilité de la Commission n'ont d'autre choix que de dépasser les limites qui n'ont pu être franchies au moment de la fondation des institutions communautaires. Une décision unanime du Conseil est cependant nécessaire pour qu'une réduction de la Commission soit possible. L'histoire de l'Union européenne nous a toutefois trop souvent montré qu'un tel accord, sur une question aussi sensible, n'est pas gagné d'avance ...

109. Deux possibilités sont envisagées: la formule (soutenue par la France et l'Allemagne) d'une Commission à 9 et celle d'une Commission élargie à 14 membres. Proposé par l'Allemagne, un compromis est finalement atteint qui prévoit que la Commission comprendrait à titre provisoire 14 membres et, qu'au terme d'une période de 3 ans, ce nombre serait réduit à 9. Voir à ce propos M.-T. BITSCH, *La création de la Commission unique: réforme technique ou affirmation d'une identité européenne?* in: M.-T. BITSCH, W. LOTH, R. POIDEVIN, *Institutions européennes et identités européennes*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp.327-347.

110. Adoption par le Parlement européen des résolutions déposées par les eurodéputés (PPE) Elmar Brok et Alexander Stubb, 13.12.2006. Voir «Le Parlement veut une réforme avant toute nouvelle adhésion, *Le Monde*, 14.12.2006.