

La politique européenne de la Belgique. Les années 1970-1996: entre orthodoxie et pragmatisme.

par **Christian FRANCK**

Professeur à l'Institut d'études européennes de l'Université Catholique
Louvain-la-Neuve

Dans les crises que traverse la construction européenne dans les années 1960 - rejet du plan Fouchet, chaise vide de la France au Conseil - les positions belges avaient été marquées par l'orthodoxie communautaire et une téléologie fédéraliste. On s'était opposé en 1962 à la formation d'une Europe des Etats parallèle à l'Europe communautaire; on avait milité en 1965 pour la mise en oeuvre du vote à majorité qualifiée au Conseil telle que prévue par le Traité CEE; on avait montré de la réticence à la tenue de Sommets qui eussent entraîné une intrusion des chefs d'Etat ou de gouvernement dans les affaires communautaires et hypothéqué l'avenir fédéral des institutions. Mais la période qui va du Sommet de La Haye, en septembre 1969, au Sommet de Paris, en octobre 1972, marque un tournant dans la politique européenne de la Belgique. Désormais celle-ci va conjuguer l'orthodoxie avec le pragmatisme même si certaines positions confinent aussi au dogmatisme: tel est le paradigme qui semble caractériser la diplomatie belge dans les affaires européennes depuis le Sommet de Paris jusqu'à la Conférence intergouvernementale de révision du Traité de Maastricht (GIG-1996). Comment s'est opéré le tournant de 1969-1972? Qu'en est-il de cette orthodoxie sous ses aspects de "de lege lata" (la lettre des traités) et de "de lege ferenda" (l'interprétation téléologique des traités)?

I. Le tournant de 1969-1972

Le Sommet de la Haye, les 1 et 2 décembre 1969, est la première rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement des Six depuis les Sommets de Paris et de Bonn en 1961. A la différence de ceux-ci, qui portaient sur des matières non-communautaires d'union politique comme la politique étrangère et de la défense, la réunion de La Haye marque "l'intrusion" des plus hauts responsables politiques nationaux dans les affaires communautaires et n'aborde que marginalement ce que le point 15 du communiqué final du Sommet appelle la "manière de réaliser des progrès dans la voie de l'unification politique". Etablissant un lien entre l'achèvement, qui concerne l'établissement de ressources budgétaires propres, l'approfondissement qui doit mener à l'union économique et monétaire, et l'élargissement au Royaume-Uni, au Danemark, et à l'Irlande, La Haye lève le veto gaulliste à l'adhésion britannique et amorce la relance d'une construction européenne qui se fera désormais à neuf. A Paris, les 19 et 20 octobre 1972, celle-ci voit s'ouvrir de larges perspectives. Le Sommet de Paris établit un échéancier des progrès qui doivent conduire, pour la fin de la décennie, à l'Union européenne et à l'Union économique et monétaire.

C'est dans le cadre d'entretiens préparatoires au Sommet de Paris que le Président Pompidou reçoit à l'Elysée, le 2 juin 1972, Gaston Eyskens, alors Premier ministre, et Pierre Harmel, ministre des Affaires étrangères. Au déjeuner, l'allocution du président français dépasse le propos de circonstances: "Je connais, Mon-

sieur le Premier ministre, la sincérité de vos convictions et nous avons en de nombreuses occasions pu apprécier l'habileté de votre action", dit-il à Gaston Eyskens. Face aux mérites belges, il fait aussi valoir que "la France a depuis plus de deux ans consenti beaucoup d'efforts et facilité beaucoup de progrès. Puisse tout le monde s'en rendre compte".¹ Ses interlocuteurs en sont conscients. Le Président français rappelle aussi sa méfiance pour les discussions théoriques et sa préférence pour le pragmatisme, "parce que je crois, explique-t-il, que le mouvement ne se fera qu'en marchant, mais plus encore peut-être parce que je décèle dans certaines prises de position particulièrement ambitieuses le moyen le plus sûr d'entraver tout progrès".² C'est aussi le parti du mouvement qu'adopte le gouvernement belge. A l'Elysée, de part et d'autre, on avait voulu éviter les querelles de mots et de doctrine et rouvrir des perspectives pour l'action. Quelques jours plus tard, Pierre Harmel à son tour fera profession de pragmatisme devant la presse étrangère en déclarant que "les actions sont plus importantes que les structures".³

Après des années de tensions "gaullo-spaakiennes", c'était donc l'heure du rapprochement "harmelo-pompidolien". Celui-ci s'opère là même où le différend franco-belge s'était déclaré. Paul-Henri Spaak avait craint que l'Union d'Etats proposée par les plans Fouchet, surtout sa seconde version, ne juxtapose deux Europes, l'une communautaire, l'autre, intergouvernementale dont les bases institutionnelles se feraient concurrence. Pour défendre la première, il voulait que la méthode des Traités de Rome, où la Commission joue un rôle moteur face au Conseil, s'appliquât aussi à de nouveaux champs d'action. L'approche intergouvernementale pour des politiques dites communes d'affaires étrangères et de défense n'était recevable que si le Royaume-Uni, réfractaire à la supranationalité, se mettait aussi de la partie.

Une fois l'adhésion britannique acquise, une Europe mixte, à deux piliers, apparaît inévitable. A la Chambre des Représentants, le 7 juin 1972, le Ministre des Affaires étrangères expose le schéma d'une construction européenne formée de "deux cercles principaux: celui des institutions du traité pour toutes les actions communautaires... Celui des décisions, pour le moment, interétatiques, pour les matières diplomatiques et de défense". Pour nommer ces deux cercles qui forment "un ensemble en route vers une unité plus parfaite", Pierre Harmel est prêt à parler de: "confédération européenne" et à "accepter que dans ce contexte une conférence des chefs d'Etats ou de gouvernement se réunisse annuellement ou tous les deux ans".⁴ Confédération à titre transitoire, bien que l'objectif reste celui d'une fédération européenne; intrusion, certes limitée, dans la décision communautaire des chefs d'Etat et de gouvernement, malgré le risque d'affaiblir les prérogatives des institutions du Traité et de renforcer le pôle intergouvernemental: à l'approche du Sommet de Paris, les positions belges connaissent donc une inflexion notable; le pragmatisme s'ajoute à l'orthodoxie non pour la renier mais pour l'adapter au mouvement.

1 G POMPIDOU, *Entretiens et Discours, 1968-1974*, T.II, Plon, 1975, p. 9.

2 *Ibid.*

3 Cité par J.V. LOUIS, *Pratique belge et intégration européenne. Revue belge de droit international*. 1974, nr. 2, p. 624.

4 *Ibid.*, p. 658.

pouvons jamais, par incapacité, attermoisement, ignorance ou ambition renier cette loi fondamentale des Communautés".¹²

Le traité, tout le traité, tant pour ses procédures institutionnelles que pour ses compétences matérielles, y compris leur extension dynamique grâce à l'art.235: tel est le paradigme "de lege lata" de l'orthodoxie belge. Mais celle-ci comporte encore un second paradigme "de lege ferenda": il est lié à la téléologie fédéraliste de la construction européenne, à cette perspective d'une "Europe fédérale" évoquée dans certains discours royaux, notamment lors de la dernière visite à Paris du roi Baudouin en 1992. Maintenir le cap fédéral à travers les aléas de la navigation implique que l'on s'oppose à des innovations, des bricolages, des dérives qui dérouteraient définitivement l'Europe communautaire de sa destination.

Cette dimension téléologique de l'orthodoxie belge impose une série de choix stratégiques. Ceux-ci doivent préserver l'avenir fédéral de l'Union. En septembre 1991, W. Martens, alors Premier ministre, décrit ainsi l'impératif stratégique: "...en attendant que l'heure sonne enfin de la transformation de la Communauté en une Union de type fédéral, il importe surtout de ne pas hypothéquer l'avenir en créant des institutions intergouvernementales nouvelles à côté des institutions communautaires existantes. Même si la communautarisation de toutes les politiques souhaitables n'est pas encore possible - notamment celle de la politique étrangère - le principe de leur rattachement à terme à la sphère communautaire doit être préservé. Tout développement de l'Union en dehors des structures communautaires actuelles serait un pas en arrière".¹³

Si l'orthodoxie "de lege lata" édicte des attitudes sans équivoques quant au respect des traités, celle, "de lege ferenda", à propos de la finalité fédérale, laisse davantage de place à l'appréciation conjoncturelle, aux jugements d'opportunités. Tout le traité, mais aussi tout le reste et tous ensemble vers une Europe fédérale: tel serait le paradigme de l'orthodoxie téléologique. Sa mise en oeuvre à travers des conjonctures fort diverses requiert des inflexions, des adaptations qui procèdent du pragmatisme, sous peine de verser dans un dogmatisme qui brûle le présent au nom d'une conception rigide du futur.

Avec les élargissements successifs, le consensus sur les finalités s'est régulièrement affaibli. Pour combien d'Etats membres la construction européenne est-elle encore la marche par étapes successives vers la fédération européenne qu'envisageait la déclaration Schuman du 9 mai 1950? Faute d'une conviction partagée sur le "terminus ad quem", l'Europe ne marche pas seulement sur des béquilles, comme le suggérait Jacques Delors en 1985; elle navigue sans compas, selon le titre donné par L. Tindemans à son livre "Europa zonder Kompas" paru en 1987. Cette incertitude quant au but final allait requérir de la Belgique un plus grand pragmatisme dans l'observance de son orthodoxie téléologique.

Parce que les finalités deviennent équivoques, l'orthodoxie belge peut recourir à des formules pragmatiques qui permettent d'avancer, fut-ce en dérogeant au paradigme de l'universalité des membres et de l'unicité de la procédure. L'acceptation de l'intergouvernementalisme à côté des matières communautaires, cel-

12 L. TINDEMANS, *op. cit.*, p. 44.

13 W. MARTENS, *L'une et l'autre Europe*. Bruxelles, ed. Racine, 1994, p. 63.

le de "l'Europe à deux vitesses" appelée aujourd'hui "intégration différenciée" ou "coopération renforcée" procèdent de ce pragmatisme. Mais il se peut aussi que l'orthodoxie téléologique fasse parfois des poussées de dogmatisme, quand on renonce à des opportunités du moment pour ne pas hypothéquer le modèle fédéral du futur. La Note gouvernementale pour la CIG 1996, présentée le 13 octobre 1995 n'en sera pas totalement exempte. Quoi qu'il en soit, orthodoxie "de lege lata" et orthodoxie téléologique "de lege ferenda", assorties de modalités souvent pragmatiques, parfois dogmatiques, offrent des catégories d'analyse pertinentes pour caractériser les positions européennes de la Belgique de la décennie 1970 jusqu'à la Note du gouvernement au Parlement sur la conférence intergouvernementale 1996 (Service de presse du Min. A.E., C.E., C.D.; texte photocopié, 13 octobre 1995) dont on évoquera certaines des propositions.

III. L'orthodoxie "de lege lata"

L'application des traités communautaires, tant au plan du droit institutionnel que du droit matériel, est le principe cardinal de l'orthodoxie "de lege lata". Au plan institutionnel, le vote majoritaire au Conseil et le rôle de la Commission sont les préoccupations prioritaires. Le compromis de Luxembourg de 1966 n'a jamais été avalisé: les gouvernements belges ont toujours plaidé pour un retour au vote majoritaire et pour l'extension de son usage. Avant chaque élargissement, ils répéteront, en l'adaptant arithmétiquement, l'observation de Pierre Harmel au Sénat en janvier 1970: "Comment voulez-vous... que dans une Communauté qui ne sera plus celle des Six, mais des Sept ou des Dix, chaque décision puisse être une décision unanime?".¹⁴ L'argument sera repris avant les élargissements de 1986 et 1995 et pour ceux à venir. Au Collège d'Europe de Natolin, en janvier 1995, c'est au tour de J.L. Dehaene de répéter: "... pour pouvoir décider efficacement à vingt ou trente, il faudra davantage de vote majoritaire".¹⁵ C'est d'ailleurs l'insuffisance de l'extension du vote majoritaire qui provoquera le refus belge du compromis institutionnel à Amsterdam, en juin 1997, au terme de la conférence de révision du Traité de Maastricht.

A. Le vote majoritaire

Au premier semestre 1992, la présidence belge se signale en faisant procéder le 18 mai au vote sur les prix agricoles 82-83, contournant ainsi le blocage britannique. Londres refusait que l'on décidât des prix sans avoir réglé le problème de la contribution britannique au budget communautaire. A proprement parler, ce retour au vote ne constituait pas une révolte contre le compromis de Luxembourg. On expliqua plutôt aux Britanniques que leur refus de voter ne tenait pas à un "intérêt national très important" en matière de prix agricoles. Si pour L. Tindemans le blocage sur la fixation des prix "nous a obligé à relire les traités"¹⁶, et à retourner au vote majoritaire délaissé depuis 1966, la délégation française, de son côté, ne considérait pas que ce vote ait remis en cause la clause de l'intérêt national.

14 J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 590.

15 J.L. DEHAENE, *L'avenir de la Construction européenne*. Discours au collège d'Europe de Natolin (Varsofie), 13-1-1995.

16 *La Libre Belgique*, 24-5-1982.

La Conseil européen de Milan des 29-30 juin 1985 allait fournir un autre épisode de la saga du vote majoritaire. Six Etats étaient favorables à la convocation de la conférence intergouvernementale qui allait accoucher de l'Acte unique. Mais Londres, Copenhague et Athènes s'y opposaient. La délégation belge soutint alors, de concert avec la présidence italienne, le recours à l'art. 148 par. 1 (CEE) qui veut que, sauf dispositions expressees, la décision se prend à la majorité simple. L'art. 236 qui porte sur la convocation d'une Conférence intergouvernementale pour réviser le Traité CEE ne prévoyant ni l'unanimité, ni la majorité qualifiée, on pouvait donc y appliquer la majorité simple.

Dans la perspective de la révision de 1996, la Note gouvernementale du 13 octobre 1995 préconisera "la généralisation de la décision prise à la majorité" et insiste pour que les matières de politique sociale, environnementale et fiscale y soient soumises. Elles souhaite en outre que, dans la mesure du possible, "les décisions relatives aux deuxième et troisième pilier puissent également être prises à la majorité qualifiée". De sorte que l'unanimité ne resterait requise que pour les modifications de traité, les adhésions... et le régime linguistique des institutions.

B. Le rôle de la Commission

Le droit d'initiative de la Commission est un autre fer de lance de l'orthodoxie belge. Préparant la présidence au premier semestre 1987, L. Tindemans rappelle à ses collègues du gouvernement que "c'est la Commission qui a le pouvoir de mettre des propositions sur la table, ce qui à pour conséquence que c'est à elle aussi qu'il revient de fixer les priorités".¹⁷ Le "paquet Delors" de février 1987 offre une illustration privilégiée de ce rôle d'initiative. En liant les questions de discipline budgétaire, de maîtrise des dépenses agricoles, de doublement des fonds structurels et de la création d'une quatrième ressource, la Commission offrait la sécurité budgétaire à la Communauté pour la période 88-92. Elle "n'avait pas fait dans la demi-mesure: l'on ne dirait pas, commente L. Tindemans, que ses propositions n'avaient pas franchi le stade de la banalité".¹⁸ Elle mettait le Conseil en devoir de décider.

C'est l'image du "moteur de la mécanique communautaire" que J.L. Dehaene affectionne pour caractériser le rôle de la Commission. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 veut préserver "son rôle central, son droit d'initiative exclusif dans les affaires communautaires" et un "élargissement de ce rôle central et crucial dans l'ensemble de l'Union" pour autant que se généralise la méthode communautaire....

C. Le Parlement et la Cour de Justice

Outre le vote majoritaire et le rôle de la Commission, la Belgique a régulièrement soutenu la montée en puissance du Parlement européen et les prérogatives de la Cour de Justice. Elle a milité pour l'élection au suffrage universel du Parlement et défendu sa primauté sur les Parlements nationaux dans les affaires communautaires. Elle n'a toutefois pas suivi la démarche dite "Spinelli" du pro-

17 L. TINDEMANS, *op. cit.*, p. 44.

18 *Ibid.*, p. 138-139.

jet de Traité sur l'Union européenne de février 1984. Le Parlement européen voulait proposer directement celui-ci à l'approbation des Parlements nationaux en contournant la procédure diplomatique de révision des traités de l'art. 236 CEE. Le gouvernement ne fut pas disposé à une innovation constituante aussi radicale. Il eut aussi un bref différend avec le Parlement. En 1982, la présidence belge le menaça d'un recours du Conseil devant la Cour de Justice après que le Parlement eût forcé en décembre 1981 la procédure budgétaire et arrêté pour 1982 un budget contesté par le Conseil. Cet affrontement fut cependant amorti par la volonté de concertation entre les deux institutions, et aboutit à la déclaration commune du 30 juin 1982 qui arrêta notamment la classification des dépenses obligatoires et des dépenses non-obligatoires. Nonobstant ces péripéties, la Belgique a régulièrement soutenu l'extension des pouvoirs du Parlement. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 prône "la généralisation de la co-décision du Parlement à l'ensemble des cas de décision à la majorité qualifiée" au Conseil et la "suppression de l'unanimité (au Conseil) dans les domaines où existe la co-décision"; elle se prononce aussi en faveur de l'avis conforme du Parlement sur la révision des traités.

Concernant la Cour de Justice, la Note gouvernementale se prononce pour "le renforcement du rôle de la Cour, notamment par la suppression des limitations imposées à sa juridiction dans les nouveaux domaines de coopération du Traité. Ceci concerne surtout la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures". Avec ses partenaires du Benelux, la Belgique fait de la saisine de la Cour de Justice dans le cadre de la mise en oeuvre de la Convention Europol une première application de l'extension de la compétence de la Cour. C'est pour faire droit à cette exigence que le Conseil européen de Cannes en juin 1995 convient de régler la question de la compétence de la Cour de Justice des CE dans la Convention Europol au plus tard à sa réunion de juin 1996.

D. La présidence

Pour ce qui concerne la présidence du Conseil, l'orthodoxie consiste à ce que le Conseil tranche et décide. Ce n'est qu'exceptionnellement, écrivait encore L. Tindemans en 1987, que la présidence doit essayer d'obtenir elle-même un accord en proposant un compromis qui doit d'ailleurs être concerté avec la Commission.¹⁹ L'initiative lui appartient en revanche pour ce qui concerne la Coopération politique et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La présidence belge en a usé avec détermination: en février 1987, elle fait adopter une déclaration sur le Moyen-Orient qui prônait une conférence internationale de paix sous l'égide des Nations-Unies. Quant à l'impératif décisionnel, la même présidence du premier semestre 1987 l'impose au Conseil pour l'adoption des Protocoles financiers méditerranéens qui restaient en souffrance. Faire décider le Conseil, la présidence belge y réussit encore en juillet 1993 à propos des règlements relatifs à la réforme des fonds structurels. Pour obtenir ce résultat, elle a même sollicité le concours du président de la Commission, Jacques Delors, qui est venu "confesser" chacune des délégations sur une répartition indicative des financements pour les divers objectifs. Quand il faut arrêter la position finale sur l'Uruguay Round en septembre 1993, la présidence belge rapproche les points de vue de la France et de ses partenaires et permet au Conseil de s'accorder sur

¹⁹ *Ibid.*, p. 44.

les directives adressées à la Commission réaménager en vue de les termes du pré-accord euro-américain de Blair House sur le volet agricole de la négociation.

Sur la durée de la présidence, la doctrine belge a varié. En 1972, à la Chambre, P. Harmel pensait qu'il serait préférable que les Etats l'exercent "pendant un an tous les dix ans plutôt que six mois tous les cinq ans".²⁰ Mais en 1979, H. Simonet donne raison aux Trois Sages européens dont le Rapport sur les institutions préconise le maintien de la présidence semestrielle. C'est encore la formule que privilégie la Note gouvernementale sur la CIG 1996.

E. Ressources propres et compétences communautaires

L'orthodoxie s'attache aussi au système des ressources propres dont la création était prévue par l'art.201 (CEE). La présidence belge du 1er semestre 1977 veut oeuvrer à l'application intégrale, à partir du 1er janvier 1978, du système des ressources propres. Cette application était prévue pour 1975 mais la création de la ressource sur la TVA a nécessité un délai supplémentaire. Dans son discours du 16 juillet 1977 devant le Parlement européen, Henri Simonet, nouveau ministre des Affaires étrangères, affirme une volonté de "permettre à la Communauté d'accéder à l'indépendance financière à la date du 1er janvier 1978, ce qui constituerait un important pas dans la voie de l'intégration européenne".²¹

Quand survient, au début des années quatre-vingt, le problème de la contribution britannique, la position belge est que les droits de douane et prélèvements agricoles sont des recettes directement communautaires et ne peuvent entrer en ligne de compte pour calculer une ristourne. A Fontainebleau, en juin 1994 celle-ci sera d'ailleurs évaluée sur la base de l'apport britannique au seul titre de la contribution TVA. Commentant le compromis de Fontainebleau, le secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Paul de Keersmaecker va déclarer: "Il n'y a donc pas de compensation sur la base d'un solde net, qui à côté des paiements TVA de la Grande Bretagne aurait aussi inclus les droits de douane et les prélèvements".²² L'orthodoxie de la solidarité financière s'en trouvait partiellement sauvegardée.

Une fois levé l'obstacle de la compensation britannique, il fallait encore convenir de l'augmentation du taux de la ressource TVA. La Belgique soutint d'abord la proposition de la Commission qui voulait passer de 1% à 2%. Elle défendit ensuite 1.6% avant de se rallier à 1.4%. A "La Libre Belgique", L. Tindemans explique: "Nous avons sans cesse plaidé pour des ressources propres sérieuses. Nous avons sans cesse répété que l'augmentation de 0.4 des ressources propres de la Communauté serait insuffisante: tout sera épuisé avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal; plus rien ne sera disponible pour développer de nouvelles ressources".²³ Trois ans plus tard, Jacques Delors proposera la création d'une quatrième

20 J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 624.

21 H. SIMONET, *La politique générale des Communautés européennes*. Discours prononcé à Luxembourg le 16-7-1977, in Ministère AE, CE, CD, Textes et Documents, nr. 132, 1977, p. 9.

22 Propos rapportés par *Het Laatste Nieuws*, 30-6-1984.

23 *La Libre Belgique*, 30-8-1984.

me ressource, basée sur la part relative du PIB national. Le chancelier Kohl la fera accepter ainsi que l'ensemble du "paquet Delors" le 12 février 1988.

Au plan des compétences matérielles, l'orthodoxie consiste à utiliser au mieux toutes les ressources des traités et à s'opposer à une création en dehors des Communautés d'activités qui pourraient être entreprises sur la base de l'art.235. Dès la période 1969-72, la Belgique défendit un large usage de cet art.235 autorisant de nouvelles actions non prévues par le traité qui permet d'entreprendre des actions jugées nécessaires à la réalisation des objectifs du Traité CEE. En avril 1972, à la Chambre, Pierre Harmel est « d'avis que l'art.235 du Traité CEE doit être utilisé dans toute l'étendue des possibilités qu'il renferme ». ²⁴ Il indique que "la délégation belge a accepté que l'art.235 constitue la base juridique des propositions de la Commission relatives à la politique régionale et au statut commun des entreprises". Pour l'environnement, le Ministre observe que la Commission n'a pas encore fait le choix entre les articles 235 et 236, ce dernier impliquant une révision de traité. Mais le Sommet de Paris le fera, en octobre 1972, indiquant qu'il convient d'utiliser pour les nouvelles actions et programmes "toutes les dispositions des traités, y compris l'art.235..." (point 15, Sommet de Paris).

Bien plus tard, plaidant pour une acception extensive de la subsidiarité - le principe peut justifier l'extension de la compétence communautaire autant qu'il peut la restreindre - la Note gouvernementale sur la CIG 1996 se prononcera contre la suppression de l'art.235. Elle estime qu'"une délimitation des compétences fixe et rigide, instaurée une fois pour toutes sous forme d'un catalogue des compétences... serait difficilement conciliable avec le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne... l'art. 235 du Traité...doit être maintenu".

Outre qu'elle préconise le recours à l'art. 235, la Belgique plaide aussi pour un ancrage dans le Traité CEE du Système monétaire européen (SME), créé en 1979 sur une base intergouvernementale. La rédaction de l'Acte unique européen en 1985 offrait l'occasion d'établir une passerelle entre le SME et la CEE. Sur ce point, la délégation belge rencontrait l'opposition de Londres, la réticence de Bonn et un soutien quelque peu tardif de La Haye. Il fallut se contenter d'inclure dans le Préambule de l'Acte unique une référence à l'objectif d'union économique et monétaire et, à l'art.102A du Traité CEE, une mention "des expériences acquises grâce la coopération dans le cadre du SME...". En 1992, l'insertion dans le pilier communautaire du Traité de Maastricht des dispositions relatives à l'Union économique et monétaire (UEM) procurerait bientôt une satisfaction d'une toute autre ampleur. Concernant l'UEM, la création au début de la deuxième phase, d'un Institut monétaire européen (art.109F) et l'adoption, lors d'une réunion des ministres des Finances les 21 et 22 septembre 1991, des principes convenus à Appeldoorn (non-obligation, non-veto et non-discrimination quant à l'entrée dans la troisième phase, celle de la monnaie unique) sont relevés comme des sujets de satisfaction du ministre Philippe Maystadt. Il en est de même de l'inscription dans le Traité (art.109 J.4) d'une date butoir- 1er janvier 1999 - pour l'entrée dans la troisième phase de l'UEM. Le Ministre belge des Finances et son homologue français Pierre Bérégovoy tenaient à ce qu'une échéance soit fixée pour instaurer le régime de monnaie unique, sous peine d'en retarder indéfiniment l'avènement, voire de le compromettre.

²⁴ J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 660-661.

Favorable à l'extension des compétences communautaire, la Belgique regrette que des actions européennes soient entreprises par des Agences intergouvernementales plutôt que par la Communauté. Ce fut le cas en juillet 1985 avec le lancement d'Eurêka, programme de recherche technologique que la France avait conçu comme une réplique civile à l'effort technologique américain suscité par l'IDS (initiative de défense stratégique) de R. Reagan. "Si on ne recourt pas à la Communauté pour étendre l'action européenne, cela veut dire que la Communauté peut continuer à végéter, mais que quand il s'agit d'innover, d'accomplir de nouveaux pas, on cherche d'autres formules. Ce serait mortel pour la construction européenne", se plaint L. Tindemans.²⁵ Avec la présidence hollandaise au 1er semestre 1986, la Belgique s'efforcera de conjindre la politique communautaire dans le domaine de la recherche technologique et les projets de Eurêka. A cet effet, le secrétariat du programme sera installé à Bruxelles, et non à Strasbourg comme il était suggéré du côté français.

Autre corollaire de la préférence pour l'action communautaire: ne pas renationaliser ce qui fait déjà l'objet d'une politique commune. En matière agricole, la Belgique, qui défend l'approche de l'organisation des marchés et du soutien des prix, ne veut pas entendre parler d'une renationalisation de la politique agricole. "Les objectifs de l'art. 39 du Traité pour l'agriculture doivent être préservés entièrement", demande en 1986 Paul De Keersmaeker, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'agriculture.²⁶ L'enjeu n'est pas seulement doctrinal: 70% des exportations agricoles belges circulent dans le marché commun.

IV. L'orthodoxie "de lege ferenda"

Outre l'attachement aux dispositions des traités, la politique européenne de la Belgique est également sous-tendue par une perspective finaliste que le roi Baudouin, lors de sa visite officielle à Paris en 1992, a qualifiée d'"option fédérale" pour l'Europe. Poursuivre cette finalité relève d'une orthodoxie "de lege ferenda" qui veille à maintenir le cap et empêche que l'on aille dans une direction opposée.

Lors du XXVe anniversaire du Traité de Rome, en mars 1982, Léo Tindemans rappelait que "l'intégration économique devait mener un jour à l'unité politique".²⁷ L'insistance récurrente de la Belgique à développer une politique étrangère et une défense commune tient notamment à ce qu'avec l'union monétaire, ces deux éléments sont des attributs essentiels d'une entité politique. De quelle forme serait celle-ci? Les traités n'ont plus rien dit d'explicite à ce sujet depuis que la déclaration Schuman de mai 1950 a évoqué la marche par étapes vers une fédération européenne. L'unité politique est-elle bien la finalité des traités communautaires? Si oui, quelle en serait la forme? On sait que les Etats membres sont loin de répondre unanimement à cette double interrogation. Mais la réponse belge est connue: c'est oui à l'unité politique. Quant à la forme de cette unité, elle serait de nature fédérale. Sans exposer à ce sujet un modèle constitutionnel ache-

²⁵ *La Libre Belgique*, 17-7-1985.

²⁶ P. DE KEERSMAEKER, Réforme de la PAC: vers un nouvel avenir pour l'agriculture européenne. *La Revue Politique*, 1986, nr. 3, p. 17-22.

²⁷ Discours du président du Conseil, XXV anniversaire de la signature des Traités de Rome, Brussel, 29-3-1982.

vé, la doctrine belge fournit cependant des indications assez précises. En réponse au discours de Bruges de Margaret Thatcher, prononcé au Collège d'Europe le 20 septembre 1988, qui opposait à un "super Etat" dominé par une "bureaucratie appointée" "la coopération volontaire et active entre Etats souverains indépendants",²⁸ Wilfried Martens affirmait le 17 octobre à Vienne le nécessaire "développement d'un pouvoir européen supranational". Même "si la forme définitive de ces Etats-Unis d'Europe doit encore être débattue... l'Europe, insistait le Premier ministre, doit se doter à terme d'un Exécutif disposant de pouvoirs limités mais essentiels, notamment en matière de relations extérieures, de monnaie et de défense. Tels sont précisément les domaines qui caractérisent la souveraineté. Ce pouvoir exécutif doit être responsable devant un véritable Parlement européen entièrement souverain".²⁹ Pareille perspective se situe évidemment dans la stratégie du fédéralisme par étapes qu'avaient choisie les pères de l'Europe. Elle impliquait à terme l'unicité des procédures et la transformation fédérale du système institutionnel communautaire: la Commission deviendrait l'exécutif responsable devant le Parlement, tandis que le Conseil aurait la fonction d'une chambre des Etats. Si lointaine en soit la perspective, ce modèle de parlementarisme fédéral a sans doute exercé des effets immédiats sur la politique européenne de la Belgique. Tant le mémorandum belge de mars 1990 que le souci de "communautariser" autant que possible les deuxième et troisième piliers sont à relier au souci de préserver le cadre communautaire et d'étendre l'efficacité de ses procédures à l'ensemble des politiques de l'Union.

Présenté par W. Martens, premier ministre, et M. Eyskens, ministre des affaires étrangères, le memorandum du 22 mars³⁰ recommande un usage étendu du vote majoritaire. Il préconise que, proposé par le Conseil européen, le président de la Commission soit "élu" par le Parlement européen dont les pouvoirs législatifs seraient par ailleurs accrus. Il propose aussi de codifier le principe de subsidiarité, de donner le droit de vote aux résidents européens non-nationaux pour les élections locales et européennes afin de consolider la citoyenneté européenne. Il demande enfin un renforcement de la Coopération politique européenne. Avec la lettre Kohl-Mitterand du 19 avril 1990, le memorandum belge se trouve à l'origine de la CIG sur les aspects d'union politique qui, parallèlement à celle sur l'UEM, élabore le Traité de Maastricht. Dans le contexte de la chute du mur de Berlin, il appelle à l'approfondissement de la Communauté sous peine, dira W. Martens, de "la voir se diluer dans une structure de type paneuropéenne, destinée à organiser dans des domaines réservés à la Communauté de simples formes de coopération".³¹

L'insistance pour rattacher la PESC et le pilier JAI à la méthode communautaire procède aussi de l'orthodoxie "de lege ferenda". Elle s'inscrit dans l'art.B.5 du Traité de Maastricht, qui ouvre la possibilité pour la CIG 1996 d'appliquer l'efficacité de la méthode communautaire pour les deuxième et troisième piliers, formule qui, pour une bonne part, est d'inspiration belge. La Note gouvernementale pour la CIG 1996 plaide aussi pour que "toutes les possibilités d'application

28 M. THATCHER, Discours au collège d'Europe, 20-9-1988.

29 W. MARTENS, Discours prononcé à la Maison de l'Industrie, Vienne, 17-10-1988.

30 Le texte de l'Aide-Mémoire belge du 20-3-1990 a été publié dans *l'Agence Europe*, 29-3-1990, Série Europe-Documents, nr. 1608.

31 Propos repries par *Agence Europe*, 22-3-1990.

de la méthode communautaire (soient)... exploitées". Mais elle insiste surtout sur "le transfert vers le premier pilier... de matières (du 3^e pilier) liées aux compétences communautaires, à savoir la politique d'asile et de visas... la coopération douanière et la lutte contre la drogue". Ainsi procède la stratégie fédéraliste: elle "communautarise" les compétences avant d'œuvrer à la fédéralisation des institutions.

V. Pragmatisme et... dogmatisme

C'est par rapport à l'orthodoxie téléologique que les positions belges font surtout preuve de pragmatisme. Celui-ci consiste à déroger aux principes de la téléologie fédérale qui ordonne les solutions d'aujourd'hui en fonction de l'architecture d'après-demain. Cette dérogation ne s'étend toutefois pas aux mesures qui auraient pour effet de dérouter l'Union de sa démarche vers l'intégration politique, de tourner carrément le dos à l'orientation fédérale et de jeter par dessus bord les mécanismes fédérateurs de la méthode supranationale. Mais le pragmatisme consiste à saisir les opportunités d'avancer, à s'adapter aux données conjoncturelles, plutôt que de défendre pied à pied et de façon dogmatique les prémisses de l'Europe fédérale du futur.

A cet égard, outre l'assouplissement des positions belges de 1972, le Rapport Tindemans en 1975, la progressive conversion belge à l'intégration différenciée à partir de 1983, ou encore le compromis d'Edimbourg en 1992 sur la question des sièges sont autant d'expressions du pragmatisme belge. Plutôt que d'esquisser les traits fédéraux de l'Union européenne, le rapport Tindemans suggère de faire quelques pas en avant, notamment vers l'union monétaire et une politique étrangère commune. Il ne préconisait pas l'unicité des procédures mais un "centre de décision unique" qui pourrait délibérer selon des procédures diverses.³²

L'article publié le 23 décembre dans *Le Monde* par L. Tindemans, alors ministre des Relations extérieures, appelle à la relance de l'Union de l'Europe Occidentale (l'UEO), peu avant que ses collègues Dumas et Genscher n'en relaient l'idée. La suggestion marquait un revirement dans la politique européenne belge. Déjà le rapport Tindemans avait envisagé le scénario d'une "Europe à deux vitesses" pour l'Union économique et monétaire. L'article de décembre 1983 introduisait dans le domaine de la sécurité cette notion d'Europe différenciée qui rompait avec le principe d'universalité requérant la participation de tous aux politiques communes: à défaut d'avancer à neuf sur la voie d'une politique de défense commune, on le ferait déjà à sept dans le cadre de l'UEO.

C'est enfin pour "éviter de futurs blocages" dans le contexte d'une Union élargie à l'Europe centrale et orientale que la Note gouvernementale sur la CIG 1996 établit cette fois une doctrine de l'intégration différenciée. Celle-ci constitue une solution d'ultime recours pour approfondir l'intégration européenne; elle ne doit entraîner qu'un minimum de dérogations institutionnelles et "la clé de la différenciation doit rester dans les mains de la Commission", qui en détient l'initiative.

³² Rapport de l'Union européenne, *Bull-CE*, Suppl., 1/76.

Si le consentement à l'accord d'Edimbourg sur les sièges des institutions figure dans la rubrique du pragmatisme, c'est parce que le prédécesseur de J.L. Dehaene avait donné à cette question une perspective théorique. Wilfried Martens soutenait que l'attribution à Strasbourg du siège du Parlement entraînerait à terme un déménagement vers l'Alsace des institutions localisées à Bruxelles. Au lieu que le Parlement s'établisse près du Conseil et à la Commission, ceux-ci risquaient plutôt d'aller le rejoindre. Jean-Luc Dehaene a mis un terme à cette spéculation en acceptant de confirmer le statu-quo existant. Ce pragmatisme fut apprécié par le président Mitterand; il a pu motiver le soutien français à la candidature du Premier ministre belge à la présidence de la Commission en 1994.

Il y eut encore du pragmatisme à l'égard de la révision du Traité de Maastricht et de la CIG 1996 elle-même. Les échéances à cinq ans fixées par le Conseil européen en décembre 1995 à Madrid pour l'élargissement, le financement des fonds structurelles et de la PAC, la sélection des membres du premier cercle de la monnaie unique apparaissent comme des enjeux d'une importance équivalente à celui de la CIG. "J'oserais affirmer dira J.L. Dehaene, que le principal défi de ces prochaines années ne sera pas nécessairement la CIG mais bien... la réalisation de l'UEM dans le respect des dates et des critères fixés dans le Traité".³³

L'enjeu de la CIG elle-même, n'est pas surestimé: il "n'est pas la mise en place de cette Europe fédérale que certains agitent comme un épouvantail. Ce qui est en cause, c'est le maintien de l'acquis et son adaptation aux nouvelles données géopolitiques... La Belgique n'est pas obsédée par la mise en place hic et nunc d'une Europe fédérale"; elle s'attachera surtout à "la sauvegarde de la méthode communautaire dans une Europe plus grande, plus hétérogène".³⁴

Cette modération immunise-t-elle les positions belges à la CIG de tout dogmatisme? Celui-ci consisterait à préconiser des solutions plus accordées à l'achèvement final d'un système fédéral qu'aux possibilités de l'heure. A cet égard, on peut se demander si certains points de vue belges à l'égard de la Commission et du Parlement ne restent pas surdéterminés par le schéma téléologique esquissé en 1988 par W. Martens? Si le rôle "moteur" de la Commission dans le premier pilier est pleinement légitime, la place que la Note gouvernementale lui a faite dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne relève-t-elle pas davantage de l'idéalité que des possibilités de la conjoncture?

Le document belge sur la CIG 1996 préconisait notamment de lier le vote majoritaire dans la PESC aux propositions émanant de la Commission, celles avancées par les Etats restant passibles de l'unanimité. Un tel privilège dans l'initiative de même que le renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution des tâches de la PESC entraînent évidemment le rejet du poste de haut représentant pour la PESC dont Paris demandait la création. Ce faisant, le gouvernement donnait l'impression de vouloir davantage préserver les compétences futures d'un lontan Exécutif unique que de remédier aux lacunes et faiblesses de l'heure dans l'action diplomatique des Quinze. Il en allait un peu de même pour la codécision législative du Parlement. Sans autre justification que la réduction du déficit démocratique qu'opérerait automatiquement l'accroissement de pouvoir du Par-

33 J.L. DEHAENE, *Unité et diversité: l'Europe à l'aube du XXI*. Discours à Göttweig (Autriche), le 16-6-1996.

34 J.L. DEHAENE, *L'avenir de la Construction européenne*. Discours cité.

lement européen, la Note gouvernementale demandait la généralisation de la co-décision du Parlement pour toutes les matières où le Conseil délibère à la majorité qualifiée. N'était-ce pas précipiter le développement d'un bicamérisme fédéral, de préférence à la consolidation d'un contre-pouvoir du Parlement face au Conseil sur un nombre étendu mais déterminé de matières? Enfin l'insistance sur la "communautarisation" des piliers de l'action intergouvernementale (PESC et Affaires intérieures - Justice) marquait davantage l'attachement à l'unicité constitutionnelle d'un système fédéral qu'elle n'explorait les possibilités de la conjoncture pour améliorer le fonctionnement des deuxième et troisième piliers.

Si la Note gouvernementale belge comportait quelques traits de dogmatisme, on observera enfin qu'elle témoignait aussi de certaines préoccupations conservatrices. Le plaidoyer pour le maintien d'un commissaire par Etat, au nom de "la reconnaissabilité"³⁵ du processus décisionnel communautaire, la réticence à réviser la pondération des votes au Conseil et la formule de la présidence semestrielle manifestaient le souci de préserver la place et le rôle de la Belgique dans une Union en voie de s'élargir à plus d'une dizaine de nouveaux membres.

Cette préoccupation était-elle compatible avec l'adaptation des structures et la préservation de leur efficacité face à la révolution du grand nombre? La CIG 1996 a peut-être amorcé un tournant de la politique européenne de la Belgique. Jusqu'ici, les institutions et politiques communautaires avaient servi de multiplicateur d'influence pour la politique étrangère belge. Elle lui apportaient des rendements d'échelle. Faudra-t-il accepter demain qu'il y ait moins de Belgique dans une Europe plus large? Le traité d'Amsterdam n'a pas encore imposé ce choix. Mais les prochains débats institutionnels ne permettront plus de l'esquiver.

Summary: European Politics of Belgium

The 1969-72 period has shown an evolution in the Belgian European policy. While institutional orthodoxy and federalist teleology had prevailed in the sixties, some pragmatism has been added since Prime Minister Gaston Eyskens met President Pompidou in Paris in June 1972. Belgium accepts the launching of a cooperation among the national foreign policies outside the sphere of the EC institutions; regular summits of heads of government are also agreed on. Pragmatism doesn't weaken however the Belgian concerns about orthodoxy. Belgian diplomacy is claiming a twofold orthodoxy. The "de lege lata" one insists on the compliance of the institutional practices with the legal provisions of the Treaties and on the extension of the scope of the EC policies by using the faculty provided by art. 235 EC. The constant refusal of the so called "compromis de Luxembourg" and the recurrent plea for the qualified majority voting, or the emphasis put on the powers of the Commission illustrate this kind of orthodoxy. The "de lege ferenda" orthodoxy consists of preventing institutional evolutions from closing the road to the long term federalist aims Belgian diplomacy is still working towards for European integration. Hence some dilemmas between pragmatism on short term issues and some dogmatic rigidities which re-

³⁵ L'expression figure dans la Note gouvernementale.

fer to the federalist finality. The discussion about twofold orthodoxy is grounded on a belgian positions' analysis on european affairs which covers the period from the end of the sixties to the belgian positions at the 1996 IGC. By the future perspective of a broader EU enlargement, Belgium will also face a new challenge: will its relative political weight be decreasing in the same time the Union will extend? Which will be the price for accepting less Belgium in a larger Union?