

Note de lecture: Claudia BECKER-DÖRING, Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952-1960. Die Anfänge einer europäischen Außenpolitik?, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2003, 387 p.

Françoise Berger

► **To cite this version:**

Françoise Berger. Note de lecture: Claudia BECKER-DÖRING, Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952-1960. Die Anfänge einer europäischen Außenpolitik?, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2003, 387 p.. Francia. Recherches sur l'histoire de l'Europe, Deutsches Historisches Institut, 2005, 32/3, pp.320-321. halshs-00484722

HAL Id: halshs-00484722

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00484722>

Submitted on 19 May 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Claudia Becker-Döring, *Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952-1960. Die Anfänge einer europäischen Außenpolitik?*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2003, 387 S.

Recension de Françoise Berger (IPR, Paris I), in *Francia*, 2005-III.

L'absence d'une politique étrangère commune efficace dans l'Union européenne - en attendant les changements espérés si la nouvelle Constitution est adoptée - est un des échecs patent de l'Europe communautaire. Cet échec est à mettre en relation avec le choix qui a été fait, à partir de 1957, d'un marché commun plutôt que d'une communauté économique et politique supranationale. Pourtant les débuts de la construction européenne avaient montré d'autres ambitions. Avec le traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), en 1951, c'est bien une Haute Autorité supranationale qui se met en place. L'auteur, Claudia Becker-Döring a étudié les relations extérieures de la CECA de 1952 à 1960, dans la perspective d'y chercher des éléments éventuels de la mise en place d'un véritable modèle de politique extérieure commune. Parmi les États tiers en relations assez étroites avec la Haute Autorité, son attention a porté en particulier sur les relations avec la Grande-Bretagne.

Ce travail est la publication d'une thèse de doctorat en histoire menée sous la direction du Pr. Gabriele Clemens à l'Université de Hambourg. Ses sources d'archives sont exclusivement celles de la Haute Autorité (Bruxelles)¹, soit neuf séries dont on regrette qu'elles ne soient pas plus précisément décrites dans les annexes. Une précieuse bibliographie propose plus de 400 titres en grande partie centrés sur cette période d'étude. Si la liste de tous les membres (peu nombreux) de la Haute Autorité est donnée au début de l'ouvrage, un index des noms propres - voire un court lexique biographique - n'aurait pas été inutile, même s'il s'agit ici plus des institutions que des hommes. L'extrême abondance des notes garantit bien sûr un travail scientifique rigoureux et montre que l'auteur a utilisé réellement et de manière quasi-exhaustive tout ce qui a été écrit sur le sujet (et c'est beaucoup...), mais elle gêne un peu une lecture déjà difficile en raison de la technicité juridique du propos. De plus, certains commentaires intéressants auraient gagné à être incorporés dans le corps du texte et on aurait pu faire l'économie de quelques citations.

L'auteur a opté pour une approche combinée historique et juridique, car, comme le constatait Monnet, « *la CECA ce n'est pas le charbon ni l'acier, c'est l'Europe* », autrement dit la recherche de la mise en place d'un véritable droit européen qui permette une intégration politique avec les relations extérieures qui en découlent.

La CECA dont la vie s'est achevée après 50 ans de bons et loyaux services en 2002, avec son intégration dans l'UE, a déjà fait couler beaucoup d'encre. On pense bien sûr à la magistrale somme de Raymond Poidevin et Dirk Spierenburg², mais aussi à de très nombreux ouvrages et articles sur tel ou tel de ses aspects. C'est dire qu'il était difficile d'innover beaucoup dans ce domaine. Pourtant Claudia Becker-Döring a réussi à trouver là un sujet qui, abordé sous un angle plutôt original, apporte des conclusions intéressantes sur les conceptions des pionniers de l'Europe communautaire.

La Haute Autorité peut être définie par deux caractères spécifiques : son caractère collégial et son caractère supranational, ce qui constitue à l'époque une donnée neuve en terme de

¹ L'auteur a travaillé à partir de la copie de ces archives sur microfiches que possède l'Université de Hambourg.

² D. Spierenburg et R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993.

relations extérieures. Elle a mis progressivement en place des structures administratives pour gérer ces relations extérieures, après un temps de « flottement » qui s'achève fin 1953, à l'issue de la première année de mise en route de ces nouvelles institutions. On connaît les conceptions de Jean Monnet qui souhaitait éviter toute bureaucratie inutile et il ne fut donc d'abord mis en place qu'un simple groupe de réflexion sur les relations extérieures et deux bureaux d'information, à Londres et à Washington. L'objectif du bureau de Londres va bien au-delà de l'information, on souhaitait influencer, voire infléchir la politique de la Grande-Bretagne dans le domaine de l'intégration européenne d'une manière générale, en désarmant le scepticisme britannique.

Les conceptions de Monnet montrèrent, après une année, leurs faiblesses. Il fallut donc développer des structures administratives permanentes, à partir du début de l'année 1954, avec en particulier la création d'un groupe de travail « relations extérieures ». Une troisième étape intervint à la fin de l'année 1955 et elle coïncidait avec la démission de Jean Monnet de la présidence de la Haute Autorité. Le groupe de travail fut transformé en une véritable département, subdivisé en deux directions, celle des relations avec les organisations internationales et celles des relations avec les pays tiers.

En 1957, le Traité de Rome mettait en place un parlement et une cour de justice commun aux trois organisations (CECA, CEE, Euratom). La Haute Autorité voulut utiliser ce nouveau dispositif pour développer au maximum le travail en commun avec les commissions des autres organisations. En 1958 est établi un « groupe de travail interexécutif pour les relations extérieures » chargé de la coordination des relations des trois organisations avec les pays tiers et les organisations internationales. Une réforme de structures (appliquée à partir de février 1960), réduit le nombre de groupe de travail de la CECA (de 9 à 7) et des membres de chaque groupe (de 4 à 2) et réintègre le département des relations extérieures dans le secrétariat général, cinq ans après sa création autonome. La raison en est d'une part le développement du travail interexécutif, mais aussi c'est une des conséquences du traité de Rome qui diminue le poids relatif des relations extérieures. Le travail en commun est véritablement reconnu et officialisé en mars 1960, avec la mise en place d'un Conseil des trois présidents de l'exécutif et un bureau d'informations commun. Cependant, l'intransigeance du gouvernement français aurait conduit la Haute Autorité à reculer dans le domaine du travail interexécutif qui avait été mis en place.

L'auteur examine ensuite le problème complexe de la représentation des pays tiers auprès de la Haute Autorité et de cette dernière à l'étranger. Elle étudie de manière très détaillée le droit de légation (actif et passif) des communautés européennes. Dès septembre 1952, la Grande-Bretagne et les États-Unis avaient accrédité à Luxembourg une délégation diplomatique auprès de la CECA. C'était, selon Monnet, d'une particulière importance (et surtout si peu après les débuts) car cela montrait qu ces deux pays considéraient la CECA comme une entité souveraine nouvelle. Cependant, il fallut attendre un peu plus longtemps pour la représentation de la Haute Autorité à l'étranger, la première ayant été mise en place à Londres, avec la nomination du premier « ambassadeur » européen, représentant de la CECA dans la capitale britannique, en 1955.

Dans la dernière partie de son ouvrage, Claudia Becker-Döring s'intéresse enfin au problème des négociations et des traités de la CECA avec les pays tiers, le dernier chapitre étudiant le cas précis de l'accord d'association de la CECA avec la Grande-Bretagne, signé le 21 décembre 1954. Les problèmes soulevés sont très délicats puisqu'ils ont trait à l'obligation pour les États membres de prendre à leur compte un traité signé de manière totalement souveraine par un organe supranational, en leur nom. Dans le cas de la conclusion d'associations, les décisions de

la Haute Autorité l'emportaient en dernier lieu sur le conseil des ministres et donc les traités d'associations étaient bien supranationaux.

Claudia Becker-Döring approuve totalement la thèse de Moravcsiks³ sur la surestimation de l'influence de Monnet, même s'il a joué un rôle majeur dans la mise en place des relations extérieures et dans la conclusion de l'accord d'association avec la Grande-Bretagne. Son influence ne tenait pas à sa personne, mais plutôt à sa méthode connue de l'activation de réseaux de relations personnelles. Elle répond positivement à sa principale problématique : les débuts d'un politique étrangère européenne sont bien en prémices dans les relations extérieures de la CECA. En particulier, les racines actuelles du procédé d'association sont, selon l'auteur, à trouver dans le traité de 1954 d'association avec la Grande-Bretagne et la première étape du véritable rôle d'acteur de la diplomatie européenne se trouvent dans la définition du droit des légations. Le processus qui a alors été mis en place n'est toujours pas achevé aujourd'hui. C'est un résultat intéressant que de constater que les obstacles majeurs sont venus plutôt de l'intérieur (les membres, qui avaient du mal à accepter la progressive autonomie des acteurs supranationaux) que de l'extérieur (les pays tiers). Les résistances les plus grandes seraient venues des Français qui n'acceptaient pas la mise en place d'acteurs indépendants des États sur la scène internationale.

Cet ouvrage concerne un domaine qui peut sembler confidentiel pour les non-initiés, mais il montre bien l'intérêt d'une approche historique pour la compréhension de phénomènes juridiques et administratifs à l'échelle internationale. Claudia Becker-Döring a réussi un beau travail de recherche qui deviendra vite indispensable pour les spécialistes de la question européenne.

Françoise Berger, Paris

³ Andrew Moravcsiks, *The Choice for Europe*, New York, 1998.