

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA VERITÀ EFFETUALE ET LA CECA

PRINCIPES D'UN DROIT POLITIQUE INTERNATIONAL DANS L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

PAR

ARTHUR ROBERTO CAPELLA GIANNATTASIO (*)

La construction de la paix, ainsi que la recherche de son maintien durable, à travers des règles juridiques internationales, est l'un des thèmes privilégiés du droit international (1). Cela s'est traditionnellement illustré dans le cadre d'une recherche constante de nouveaux paramètres conceptuels et pratiques permettant de justifier ou d'établir des initiatives juridiques internationales consacrées à la paix (2).

Pourtant, l'histoire de l'intégration européenne a déclenché une inflexion pratique dans les études sur le rôle du droit international. Si la tradition pacifiste de la pensée juridique présentait la paix comme l'unique mission du droit international, l'intégration européenne l'a remplacée par un objectif de régulation des conflits politiques (3).

Nous défendons l'hypothèse que l'analyse qualitative de sources primaires – à savoir des documents historiques sur l'intégration européenne et le Traité de Paris de 1951 –, ainsi que de sources secondaires nous permet d'affirmer que la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a joué un rôle nouveau : celui d'outil juridique international servant à créer une dynamique politique nouvelle entre ses pays membres.

Cet argument est fondé sur l'idée de la *verità effettuale* de Nicolas Machiavel, selon laquelle le droit organise un cadre institutionnel chargé de créer une vie politique commune. Nous soutenons ainsi l'hypothèse que le droit international de la CECA a réussi à établir une vie commune entre

(*) Professeur à la Faculté de Droit de l'Université Mackenzie (São Paulo, Brésil). L'auteur remercie la Fondation CAPES (BEX n. 0304-11-5) pour la bourse de recherche à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris II, France) dont il a bénéficié, ainsi que Luiza Nogueira Papy et Michelle Gois pour l'aide qu'ils lui ont accordée lors de la préparation de la version en français de ce texte.

(1) P. CASELLA, *Fundamentos do Direito Internacional Pós-Moderno*, Quartier Latin, São Paulo, 2008, p. 39 et pp. 215-216 ; H. KELSEN, *A Paz pelo Direito*, Martins Fontes, São Paulo, 2011.

(2) A. VERDROSS, *Règles générales du droit international de la paix*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXX, 1929, p. 502.

(3) Sur cette discussion, cf. P. ROLLAND, *L'Unité politique de l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 6-7.

différents peuples en organisant juridiquement les tensions politiques et que, pour cette raison, la CECA peut être perçue comme une première expérience de droit politique international au XX^e siècle.

LA VERITÀ EFFETUALE ET LE RÔLE DU DROIT POLITIQUE

***La vérité effective de la vie politique :
la tension commandement-obéissance***

Au chapitre XV de l'œuvre *Le Prince*, Nicolas Machiavel réfléchit sur le comportement du Prince. Il présente l'idée de la « *verità effective de la chose politique* » (*verità effettuale*) (4) : il s'agit de l'existence d'une soumission de différentes personnes à un même destin politique (*polis*), lequel établit entre elles des relations communes (*unione*) structurées autour d'une double tension (*desunione*) entre, d'une part, la tendance à la domination (commandement-obéissance) et, d'autre part, la coexistence d'une diversité d'opinions.

De cette façon, une autorité publique (source de commandement) vise à ce que sa décision sur la vie commune (restriction ou extension des droits) soit accueillie et mise en œuvre par les destinataires (source d'obéissance). C'est précisément la légitimation de l'exercice régulier de ce pouvoir – la reconnaissance de la domination – qui permet une vie commune (*unione*) en coexistence avec une diversité d'opinions (*desunione*) (5). Ainsi, l'exercice d'une autorité publique exige un réglage précis et une reconnaissance mutuelle entre celui qui exerce le pouvoir et celui qui y est soumis (6), puisque c'est justement dans cette double opposition (*desunione*) que réside le lien politique (*unione*) (7).

Il y a donc une relation de dépendance mutuelle entre celui qui exerce l'autorité publique et ceux qui sont soumis aux décisions (8) : en effet, la vie politique commence (*i principi*) par la conjugaison, dans la sphère publique, de ces deux éléments en tension permanente (*unione-desunione*) (9). Dès lors que l'inévitabilité du conflit (*verità effettuale*) est reconnue en tant que clef de la vie politique (10), il est nécessaire qu'elle soit continuellement

(4) N. MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Martins Fontes, São Paulo, 2003, p. 73.

(5) A. BOGDANDY / P. DANN / M. GOLDMANN, « Developing the publicness of International Public Law: towards a legal framework for global governance activities », *German Law Journal*, vol. IX, n°9, 2008 ; A. BOGDANDY / M. GOLDMANN / I. VENZKE, « From Public International to International Public Law: translating world public opinion into international public authority », MPIL Research Paper Series, vol. II, 2016.

(6) N. MAQUIAVEL, *O Príncipe*, op. cit., pp. 113-115.

(7) C. LEFORT, *Le Travail de l'œuvre Machiavel*, Gallimard, Paris, 1986, pp. 381-382 ; M. MERLEAU-PONTY, *Signes*, Gallimard, Paris, 1960, pp. 347-348.

(8) C. LEFORT, op. cit.

(9) S. CARDOSO, *Por que República ? Notas sobre o Ideário Democrático e Republicano, Retorno ao Republicanismo*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004, p. 50 ; J.-P. VERNANT, *As Origens do Pensamento Grego*, Difel, São Paulo, 1981, pp. 31 et 71-72.

(10) C. LEFORT, *Ecrire*, Calmann-Lévy, Paris, 1992, pp. 166 et 172-174, et *Le Temps présent*, Belin, Paris, 2007, pp. 241-242, 346-349 et 360.

prise en compte par celui qui exerce l'autorité publique (11). Autrement dit, il faut que le désaccord soit reconnu, non pas uniquement en tant que force fondatrice de la vie commune (12), mais aussi en tant que force promotrice du renouvellement continu de la politique par le truchement des oppositions (*desunione*) à l'intérieur du cadre établi (*unione*) (13).

La *verità effettuale* est donc ce qui crée et qui fait palpiter la vie politique. Pour cette raison, il faut être toujours attentif au constant renouvellement du politique en respectant les principes suivants (14) : (i) l'identification de la diversité au sein du corps politique sur lequel l'autorité est exercée (pluralisme) ; (ii) l'absorption de telle variabilité en contradiction permanente dans le processus décisif (tension). De plus, (iii) il ne faut pas pour autant (a) accorder *a priori* la préférence à n'importe qui (immanence), ni (b) élire n'importe quelle personne pour faire d'elle la détentrice de l'autorité de façon permanente (vide normatif).

Dans cette perspective, la stabilité de la vie politique est donc garantie par la permanente incorporation et reproduction de la tension par les institutions – c'est-à-dire, par un cadre institutionnel public qui absorbe et favorise la *verità effettuale* dans le centre décisionnel (15). Le rôle d'un droit politique réside justement dans la mise en œuvre de cette dynamique : il s'agit de rendre possible la communion (*unione*) des différentes perspectives (*desunione*) dans un même sort politique (*vie commune*) (16).

Les principes du droit politique : la régulation des relations politiques

Le droit joue un rôle politique lorsqu'il est chargé d'établir un cadre institutionnel obligatoire pour créer et maintenir la *unione* dans la *desunione*. C'est justement grâce au changement de structure de la vie commune – fondée non plus sur le droit à la force, mais sur la force du droit – que l'opposition fondatrice peut coexister avec la construction et la préservation d'une vie commune stable (17).

En ce sens, la vertu des institutions juridiques politiquement organisées consiste à rendre possible la mise en œuvre de la *verità effettuale* par des normes obligatoires. La fonction d'assurer la construction et le renouvellement permanent de la vie commune est le principal but du droit politique (18) – une boîte à outils responsable de définir les devoirs de participation des différentes institutions incarnant des points de vue

(11) C. LEFORT, *Le Travail...*, op. cit., p. 403, N. MAQUIAVEL, op. cit., pp. 72-74, M. MERLEAU-PONTY, op. cit., p. 348.

(12) C. LEFORT, *Le Travail...*, op. cit., pp. 381-383, et *Ecrire*, op. cit., pp. 144-145.

(13) C. LEFORT, *Le Travail...*, op. cit., p. 423, et *Ecrire*, op. cit., p. 145, N. MAQUIAVEL, *O Príncipe*, op. cit., p. 115, M. MERLEAU-PONTY, op. cit., p. 350.

(14) C. LEFORT, *Le Travail*, op. cit., p. 442, et *Ecrire*, op. cit., pp. 166-167.

(15) N. MAQUIAVEL, *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, UnB, Brasília, 2008 pp. 31 et 43.

(16) M. MERLEAU-PONTY, op. cit., pp. 345-346 et 350.

(17) N. MAQUIAVEL, *Comentários*, op. cit., pp. 41-43 ; M. MERLEAU-PONTY, op. cit., p. 345.

(18) M. MERLEAU-PONTY, op. cit., pp. 345, 348 et 353-354.

différents, pour que ces derniers puissent (et doivent !) se rejoindre et se confronter (*desunione*), sans que l'un élimine l'autre (*unione*) (19).

Le droit joue donc un rôle public fondamental : il permet de régler les conflits et, ainsi, de les traduire et de les reproduire dans un langage non-violent, le langage juridique. C'est à partir de l'intégration des principes nécessaires à cette condition (*i principi della verità effettuale*) que le droit se constitue en tant que droit politique, c'est-à-dire comme un droit qui reconnaît et intègre la *verità effettuale* pour la mettre en œuvre dans ses propres institutions (20).

Il faut remarquer qu'il ne suffit pas de promouvoir la contradiction elle-même. La contradiction doit reposer et être guidée par la perception, partagée par chacun, de l'existence de sujets concernant l'ensemble des individus (21). Cela implique que les décisions relatives à l'exercice de l'autorité publique ne doivent pas être regardées comme étant réservées exclusivement à une partie de la société (22). Chacun doit avoir une vision partagée de la vie commune sur les plans éthique et politique et doit comprendre qu'il est de son devoir d'y réfléchir et de décider en la matière (23).

Ainsi, le droit politique organise la vie politique *via* des institutions structurées selon les caractéristiques suivantes : (i) l'identification de toutes les perspectives, qui doivent être invitées dans le processus de définition de l'exercice de l'autorité publique ; (ii) l'inclusion juridique de ces perspectives grâce aux droits et devoirs de participation dans le processus décisionnel ; et (iii) la construction d'un régime où ces droits et devoirs de participation sont établis dans une logique de freins et contrepoids.

Cette régulation ne supprime pas le conflit (24). Au contraire, elle permet de créer un espace dans lequel le processus décisionnel peut à tout moment s'ouvrir à une diversité de solutions (25). Le droit politique organise donc un cadre institutionnel qui stimule un état permanent de tensions visant à être maîtrisées par le langage non coercitif du droit (26). Ce droit a ainsi pour objectif d'institutionnaliser ce besoin d'entrer en conflit de façon continue sur des sujets sensibles et relatifs à la vie commune (27).

(19) C. LEFORT, *Ecrire, op. cit.*, pp. 162 et 164.

(20) A. GIANNATTASIO, « A juridificação de conflitos políticos no direito internacional público contemporâneo: uma leitura política da paz pelo direito de Hans Kelsen a partir do pensamento político de Claude Lefort », *Revista de Direito Internacional*, vol. XII, 2015, pp. 57-76.

(21) M. MERLEAU-PONTY, *op. cit.*, p. 363.

(22) C. LEFORT, *Pensando o Político*, Paz e Terra, São Paulo/Rio de Janeiro, 1991.

(23) C. LEFORT, *Ecrire, op. cit.*, p. 164.

(24) M. MERLEAU-PONTY, *op. cit.*, p. 357.

(25) C. LEFORT, *Ecrire, op. cit.*

(26) C. LEFORT, *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Gallimard, Paris, 1979, pp. 10-11 et 348, et *Le Travail...*, *op. cit.*, p. 724, et *Ecrire, op. cit.*, pp. 166-167 et 169-172.

(27) N. MAQUIAVEL, *Comentários, op. cit.*, pp. 41-43 ; C. LEFORT, *Ecrire, op. cit.*, pp. 162 et 171 ; M. MERLEAU-PONTY, *op. cit.*, pp. 345, 357 et 363.

LA CECA

ET L'INVENTION D'UNE EUROPE INTÉGRÉE PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Le « problème allemand » et l'égalité des conditions

L'intégration européenne du XX^e siècle se développe plus particulièrement à la suite du débat de l'après-Seconde Guerre mondiale sur les modèles juridiques adéquats pour éviter le déclenchement de nouvelles guerres sur le continent (28). L'historiographie indique que, si le fédéralisme et l'unionisme étaient les principaux projets contemporains de l'union de l'Europe, la CECA s'est établie selon une troisième voie : le fonctionnalisme (29).

Alors que l'option fédéraliste prévoyait de constituer un Etat fédéral européen souverain unique dans tout le continent, l'option unioniste défendait, de son côté, la création d'une organisation internationale et intergouvernementale de coopération politique tout en préservant la souveraineté des Etats européens. Le fonctionnalisme a été perçu comme un chemin intermédiaire : la prise de décision relative aux questions sensibles communes serait partagée, tout en laissant la place à une mise en œuvre rationnelle des souverainetés des Etats (30).

Il ne faut pas s'attacher à la différence superficielle entre ces modèles : ce débat comporte des enjeux sous-jacents, qui méritent une compréhension plus profonde. En effet, la question fondamentale repose sur la discussion autour de la condition politique internationale en Europe et de sa forme juridique (31), c'est-à-dire le besoin de prendre au sérieux le

(28) Les projets d'une union européenne ne concernent pas uniquement cette période historique. Sur ce sujet, cf. D. DE ROUGEMONT, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Payot, Paris, 1961.

(29) M.-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne*, Complexe, Bruxelles, 2006 ; P. CASELLA, *Comunidade Europeia e seu Ordenamento Jurídico*, LTr, São Paulo, 1994, p. 77 ; C. CLOSA, « 'E pur si muove' : teorías sobre la integración europea », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. LXXXV, 1994, et « La Ampliación de la Unión Europea y sus Efectos sobre el Proceso de Integración », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. XC, 1995 ; A. GIANNATTASIO, *Raízes da Integração Europeia*, Mackenzie/MackPesquisa, São Paulo, 2016 ; A. MATTERA, « De la Deuxième Guerre mondiale au projet européen de Jean Monnet », *Revue du Droit de l'Union européenne*, vol. I, 2002 ; F. QUADROS, *Direito das Comunidades Europeias*, Almedina, Lisboa, 1984, pp. 119-124 ; J.-L. QUERMONE, « Fonctionnalisme », in Y. BERTONCINI / T. CHOPIN / A. DULPHY / S. KAHN / C. MANIGAND (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008 ; E. RÉAU, *L'Idée d'Europe au XX^e siècle*, Complexe, Bruxelles, 2008 ; P. REUTER, *Organisations européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1965, p. 42, et *L'Origine du projet de Communauté européenne de défense : souvenirs et réflexions*, in *Humanité et Droit international*, Pedone, Paris, 1991 ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, op. cit.

(30) A. GIANNATTASIO, « A Juridificação... », op. cit., pp. 59-61, et *União Europeia – O Direito Político da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, Juruá, Curitiba, 2016, et *Raízes*, op. cit. ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, op. cit., pp. 6-9.

(31) P. ROLLAND, *L'Unité...*, op. cit., p. 1.

« problème allemand » (32) et de le résoudre par une dynamique juridique internationale nouvelle en Europe (33).

A ce moment, l'Allemagne était contrainte à un système juridique international « impérialiste » – avant la Première Guerre mondiale (la Triple Entente) – et également « revanchiste » – avant la Seconde Guerre mondiale (le Traité de Versailles, 1919). Les méthodes juridiques traditionnelles qui visaient à assurer le maintien de la paix et de la stabilité en Europe se sont montrées insuffisantes, inefficaces, voire dangereuses (34). En effet, les traités existants accordaient à l'Allemagne une position subalterne dans les relations internationales européennes, en particulier par rapport à la France, le Royaume-Uni et la Russie (35). Cette condition, institutionnalisée sur le plan juridique international, réduisait sa capacité à utiliser les relations externes (les ressources, les alliances et les négociations) comme un outil capable de satisfaire des décisions politiques internes (36).

Le cadre de l'après-Seconde Guerre mondiale n'était pas le même (37). Bien que l'Allemagne ait été exclue de quelques initiatives de coopération économique, militaire et politique en Europe – l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, 1948), le Traité de Bruxelles (1948) et le Conseil de l'Europe (CdE, 1949), il était très répandu qu'ignorer le « problème allemand » pouvait avoir, une nouvelle fois, des conséquences catastrophiques. Le seul moyen d'empêcher de nouvelles guerres en Europe aurait alors consisté à mettre juridiquement l'Allemagne sur un pied d'égalité politique dans les relations internationales européennes (38).

(32) Le « problème allemand » ne peut être compris comme un événement dont l'origine ne remonterait qu'à l'Allemagne, comme l'indiquent par exemple P. BOBBITT, *The Shield of Achilles*, Penguin, Londres, 2002, et F. FISCHER, *Germany's Aims in the First World War*, WW Norton, New York, 1968. Le « problème allemand » renvoie en effet à la conséquence d'un modèle juridique international qui figeait des relations de forces entre les puissances européennes. Ce cadre institutionnel mettait juridiquement l'Allemagne dans une position périphérique en Europe, comme le démontrent P. CASELLA, *Tratado de Versalhes na história do direito internacional*, Quartier Latin, São Paulo, 2007, et C. CLARK, *The Sleepwalkers: How Europe went to war in 1914*, Allen Lane, Londres, 2012, et R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, Nagel, Paris, 1963, p. 156.

(33) K. ADENAUER, *Erinnerungen (1945-1953)*, DVA, Stuttgart, 1980, p. 295 ; T. JUDT, *Pós-Guerra*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2008, p. 18 ; J. MONNET, « Le Mémoire Monnet du 3 Mai 1950 », *Le Monde*, vol. XXVII, n° 7874, 1970 ; R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, op. cit., pp. 85-90.

(34) P. ROLLAND, *L'Unité...*, op. cit., pp. 333-335.

(35) P. CASELLA, *Tratado...*, op. cit. ; C. CLARK, *The Sleepwalkers*, op. cit. ; R. COUDENHOVE-KALERGI, *PanEuropa*, PanEuropa/Encuentro, Augsburg/Madrid, 2010, p. 136 et 141-142 ; E. HOSBAWM, *Era dos Extremos*, Schwarcz, São Paulo, 2002, pp. 32-33 ; R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, op. cit., p. 154 ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, op. cit., p. 1.

(36) P. BOBBITT, *The Shield...*, op. cit., pp. 26-27 et 35 ; R. COUDENHOVE-KALERGI, op. cit., pp. 136-137 ; F. FISCHER, op. cit. ; E. HOSBAWM, op. cit., pp. 145-146 ; M. MAZOWER, *Dark Continent*, Penguin, Londres, 1998, pp. 38-42.

(37) Cela ne signifie pas qu'une solution juridique au « problème allemand » n'a pas été envisagée avant la Seconde Guerre mondiale. Sur ce sujet, cf. J.-M. GUEU, *Le Rameau et la glaive*, SciencesPo, Paris, 2008, pp. 26-27 et 143-150.

(38) M.-T. BITSCH, *Histoire...*, op. cit., pp. 26-27 ; T. JUDT, op. cit., pp. 112-113 et 131 ; M. MAZOWER, op. cit., p. 240 ; F.-X. PRIOLLAUD, D. SRITZKI, *Que reste-t-il de l'influence française en Europe ?*, La Documentation française, Paris, 2011, pp. 15-16 ; J.-L. QUERMONNE, *Le Système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010, pp. 14-15 ; E. RÉAU, op. cit., p. 133 ; R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, op. cit., p. 108 et pp. 154-156 ; J. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University, Cambridge/New York, 2005, p. 91.

En 1923, le diplomate autrichien Richard Coudenhove-Kalergi (39) avait déjà soutenu que le principal moyen d'apaiser les tensions revanchistes entre l'Allemagne et la France était leur réconciliation. Ce but serait atteint à travers une alliance qui les mettrait côte à côte dans les relations internationales. Ainsi, un rôle politique devrait être assigné à l'Europe unie : celui de créer un cadre politique non national en Europe (40).

Dans le même sens, le Français Gaston Riou a défendu, à la fin des années 1920, une stratégie d'une alliance entre les pays européens (41) : l'Europe devait s'engager dans un cadre institutionnel international renouvelé pour créer une stabilité non armée dans ses relations, faute de quoi elle maintiendrait ses pratiques désastreuses (42). Ainsi, l'histoire, mais aussi l'esprit du temps et sa morale appelaient à une union des pays d'Europe (43).

La déclaration d'Aristide Briand – ministre des Affaires étrangères de la France – de 1929 (44), ainsi que celle qu'il a écrite avec le Français Alexis Léger en 1930 (45) sont également deux documents importants sur la construction de l'intégration européenne. Selon ces derniers, l'organisation d'une Europe unie pour la paix serait effective seulement si elle soumettait les enjeux économiques au politique en recourant au droit. Cela impliquerait d'établir un lien fédéral entre les Etats, tout en respectant leur souveraineté (46).

Dans sa déclaration de 1946 à l'Université de Zurich, l'ancien premier ministre britannique Winston Churchill (47) a aussi signalé que la solution du « problème allemand » devait s'appuyer sur une reconnaissance mutuelle entre tous les pays européens. Le premier pas vers cette reconnaissance devait, justement, être fait dans le cadre d'un projet de rapprochement entre la France et l'Allemagne, où le droit assurerait des conditions égales entre les deux pays dans la définition d'un projet commun (48).

Durant les années 1950, le chancelier de la République fédérale d'Allemagne Konrad Adenauer (49) a indiqué l'importance fondamentale d'une réconciliation franco-allemande, qui permettrait aux deux pays de participer dans les mêmes conditions à la résolution de questions sensibles communes. Dans le même sens, dans son mémorandum du 3 mai

(39) R. COUDENHOVE-KALERGI, *op. cit.*, pp. 127-152.

(40) P. ROLLAND, *L'Unité*, *op. cit.*, pp. 337-338.

(41) G. RIOU, *S'Unir ou mourir*, Valois, Paris, 1929.

(42) R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, *op. cit.*, pp. 109-110.

(43) P. ROLLAND, *L'Unité*, *op. cit.*, p. 401.

(44) A. BRIAND, « Discours pour l'Union européenne », in A. ELISHA, *Aristide Briand. La Paix mondiale et l'union européenne*, Bruylant Academia, Louvain-la-Neuve, 2000.

(45) A. BRIAND / A. LÉGER, « Mémorandum sur l'organisation d'un régime fédéral européen », in A. FLEURY / L. JÍLEK (dir.), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Peter Lang, Bern/Berlin, 1998.

(46) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 425-426.

(47) W. CHURCHILL, « A speech at Zurich University », in H. BRUGMANS, *L'Idée européenne (1918-1965)*, Tempelhof, Bruges, 1966, pp. 263-266.

(48) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, p. 481.

(49) K. ADENAUER, *Erinnerungen...*, *op. cit.*, pp. 295 et 308-310 et pp. 311-315.

1950, le commissaire général du plan de modernisation de France, Jean Monnet (50), affirma que l'intégration de l'Allemagne au sein de l'Europe, sur un pied d'égalité juridique avec les autres pays, était nécessaire pour résoudre le « problème allemand » (51).

La même idée a été évoquée dans la Déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman (52), ministre des Affaires étrangères de France. A la fin de son discours, Robert Schuman a invité l'Allemagne, ainsi que tous les pays européens qui s'y intéresseraient, à démarrer un nouveau projet politique international. Ce projet serait tout à fait différent de ce qui avait déjà été essayé auparavant (53). En effet, il prendrait la forme d'une intégration européenne dont le point de départ serait centré autour d'une question sensible concrète : la gestion commune du charbon et de l'acier dans un nouveau cadre normatif international (54).

Il faut faire mention ici des projets d'intégration politique européenne ayant suivi une logique fédéraliste (55), laquelle n'a pas été adoptée dans le cadre de la CECA :

(i) les projets des mouvements de résistance européens pendant la Seconde Guerre mondiale – tels que le Manifesto de Ventotene (1942), le Movimento Italiano per la Federazione europea (1943), la Déclaration du comité français pour la fédération européenne (1944) et le projet de déclaration fédéraliste des mouvements de résistance (1944) ;

(ii) après la Seconde Guerre mondiale, les projets (a) de l'Union européenne des Fédéralistes (1946, 1947, 1948), (b) du Congrès de La Haye (1948) et (c) du Mouvement européen (1948).

A côté de ces projets politiques, d'autres initiatives ont contribué à la discussion sur l'intégration européenne, mais en dehors du plan politique (*verità effettuale*) :

(i) le projet du Français Yves Le Trocquer, en 1929, qui accordait à la régulation juridique du libre-échange dans le cadre d'une union douanière un rôle fondamental pour la création d'une Europe unie et pacifiée (56) ;

(ii) les efforts des Nouvelles Equipes internationales (NEI) qui, créées en 1947 à Lucerne, en Suisse, avaient originellement pour but d'organiser une coopération entre les partis chrétiens en Europe, puis, après la croissance du discours fédéraliste en Europe, ont progressivement défendu la création d'une fédération européenne selon les valeurs chrétiennes (57).

(50) J. MONNET, « Le Mémoire... », *op. cit.*, p. 6.

(51) A. GIANNATTASIO, *Raíces...*, *op. cit.*, pp. 152-158.

(52) R. SCHUMAN, « Déclaration du 9 mai 1950 », H. RIEBEN / M. NATHUSIUS / F. NICOD / C. CAMPERIO-TIXIER (dir.), *Un Changement d'espérance*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe/Centre de recherches européennes, Lausanne, 2000, p. 1.

(53) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, p. 584.

(54) R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, *op. cit.*

(55) A. GIANNATTASIO, *Raíces...*, *op. cit.*, pp. 79-138 ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 447-480 et 487-586.

(56) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 409-424.

(57) A. GIANNATTASIO, *Raíces...*, *op. cit.*, pp. 93-97 ; E. RÉAU, *L'Idée...*, *op. cit.*, pp. 169-171.

Evidemment, cet article n'a pas pour but de discuter des détails de chaque projet d'intégration européenne (58)(59). En effet, la mention des projets politiques ci-dessus vise tout simplement à souligner l'existence d'un argument spécifique et récurrent parmi ces derniers : le besoin d'une égalisation des relations entre la France et l'Allemagne par le droit international (60). Cela exigeait un cadre normatif international nouveau, lequel a pu voir le jour – en dehors d'un modèle fédéraliste – avec la CECA en 1950 (61).

La construction de la CECA (62) est apparue comme un premier pas international et conscient vers l'égalisation des positions des nations européennes par la voie d'un droit politique d'origine internationale (63). En effet, son cadre institutionnel a donné à la France et à l'Allemagne un terrain propice pour traiter de leurs destins communs concernant l'usage du charbon et de l'acier par l'établissement d'un partage des droits et devoirs de participation réciproques (freins et contrepoids) (64).

Les freins et contrepoids dans la CECA

Le traité constitutif de la CECA a été signé le 18 avril 1951, à Paris, entre l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Il est entré en application le 25 juillet 1952 et, selon l'article 97, est resté en vigueur pendant cinquante ans. Ses fonctions, ses institutions et

(58) Il faudrait aussi souligner le rôle des femmes dans la construction du projet européen, comme la Française Louise Weiss (1893-1983) et son journal *Europe Nouvelle* ou encore la sénatrice française Marcelle Devaud (1908-2008). Cependant, cela relèverait d'un tout autre sujet, qui dépasse les objectifs de cet article ; pour aller plus loin, cf. Y. DENÉCHÈRE, « La contribution des Françaises à l'idée d'Europe et à la construction européenne au XX^e siècle », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°3, 2007.

(59) Des auteurs ont émis l'hypothèse de l'existence d'un lien entre l'idée de fraternité universelle de la franc-maçonnerie et la croissance, en Europe, de (i) l'esprit pacifiste après la Première Guerre mondiale et de (ii) l'internationalisme post-Seconde Guerre mondiale. Selon cette perspective, la montée de ces deux idées issues de la vision du monde franc-maçonnique a été un des moteurs indispensables de la construction européenne. Sur ce point, cf. P. BACHELARD, *Franc-Maçonnerie et Europe : la trahison ?*, Tredaniel, Paris, 2006 ; P.-Y. BEAUREPAIRE, *L'Europe des Franc-maçons (XVIII-XXI^e siècles)*, Belin, Paris, 2002, pp. 246-272 ; F. CONTI, « La Franc-maçonnerie et le mouvement pour la paix en Europe (1889-1914) », *Cahiers de la Méditerranée*, n°91, 2015, pp. 87-99 ; R. DACHEZ / A. BAUER, *La Franc-maçonnerie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2016, pp. 45-48.

(60) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 1-11.

(61) M.-T. BITSCH, *Histoire*, *op. cit.*, p. 63 ; G. COURTY / G. DEVIN, *La Construction européenne*, La Découverte, Paris, 2010, pp. 21-25 ; A. MATTERA, *op. cit.*, pp. 26-27 ; F.-X. PRIOLLAUD / D. SIRITZKY, *op. cit.*, pp. 16-19 ; J.-L. QUERMONNE, *Le Système*, *op. cit.*, pp. 9-11 ; E. RÉAU, *L'Idée...*, *op. cit.*, pp. 197-198 ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, p. 584 ; J. WEILER, *op. cit.*, p. 91.

(62) R. SCHUMAN, « Discours sur les origines et sur l'élaboration de la CECA (22-23 oct. 1953) », *Cahiers de Bruges*, 1953, pp. 2-4, et « Discours à Strasbourg (10 mai 1955) », in H. RIEBEN / M. NATHUSIUS / F. NICOD / C. CAMPERIO-TIXIER, *op. cit.*, p. 2.

(63) A. GIANNATTASIO, *Raïzes...*, *op. cit.*

(64) K. ADENAUER, *Erinnerungen (1945-1953)*, *op. cit.*, pp. 338-340 ; J. MONNET, « Le Mémoire... », *op. cit.*, p. 6, et *L'Europe et l'organisation de la paix*, First Edition, Lausanne, 1964, p. 274 ; B. LEFORT, *Une Europe inédite. Documents des archives Jean Monnet*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2001, pp. 259 et 274 ; R. SCHUMAN, « Discours en ouverture de la conférence sur le Plan Schuman (20 juin 1950) », in H. RIEBEN / M. NATHUSIUS / F. NICOD / C. CAMPERIO-TIXIER (dir.), *op. cit.*, p. 3, et R. SCHUMAN, « Discours sur les origines et sur l'élaboration de la CECA (22-23 octobre 1953) », *Cahiers de Bruges*, 1953, et « Discours à Strasbourg (10 mai 1955) », Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1955, et *Pour l'Europe*, *op. cit.*, pp. 105-110, 156-158 et 168-169.

son personnel ont été incorporés le 23 juillet 2002 au sein des institutions de l'Union européenne, selon le protocole C du Traité qui établit les Communautés européennes par le Traité de Nice de 2001.

L'examen du cadre institutionnel du traité de la CECA met en évidence une préoccupation claire d'intégrer une logique politique aux normes du droit international, c'est-à-dire de promouvoir par le droit des oppositions régulières (*desunione*) entre des acteurs ou institutions représentant différents points de vue dans toutes les décisions fondamentales concernant la gestion du charbon et de l'acier (« vie commune »). Pour cela, il fallait inviter au processus de décision et y rassembler toutes les perspectives européennes pertinentes pour cette discussion (*unione*).

Tout d'abord, les auteurs du traité ont identifié deux perspectives nationales pertinentes concernant cette vie commune : (i) celle des Etats souverains et (ii) celle des peuples. Une troisième voie, mise au même plan que les deux précédentes, fut créée par le traité : (iii) la supranationalité (65).

Au sein de la CECA, la prise en compte des intérêts des Etats souverains se retrouve dans deux situations : (i) lorsque les Etats agissent seuls et selon leur propre compréhension nationale, c'est-à-dire au sein d'un cadre national, et (ii) lorsque les Etats agissent en groupe selon le mécanisme de coopération existant au sein de la CECA, c'est-à-dire au sein du Conseil. De son côté, la prise en compte des intérêts des populations des Etats européens dans le processus décisionnel de la CECA était restreinte : elle n'intervenait que pour achever d'asseoir la légitimité des décisions communautaires – cette fonction étant indirectement exercée par les organismes nationaux de représentation populaire (les parlements).

La supranationalité concerne les deux unités créées par le traité dont le but était de ne réfléchir aux questions de la vie commune qu'à partir d'une perspective dissociée de l'approche souveraine des Etats et des intérêts propres aux populations européennes. Cette perspective a pour objectif de s'opposer aux intérêts nationaux, aux échanges intergouvernementaux et à la volatilité des intérêts populaires et s'exprimait dans la CECA au travers de deux organismes communautaires : la Haute Autorité et la Cour.

Le schéma politique créé par le traité ne comprenait ainsi pas uniquement des institutions incarnant le conflit entre les Etats tout seuls, mais aussi des institutions incarnant le conflit entre leurs peuples (*via* les parlements nationaux), ainsi que trois institutions de la Communauté (le Conseil, la Haute Autorité et la Cour). Ces cinq institutions étaient reconnues en tant que participantes de la vie communautaire et, pour cela, le cadre institutionnel invitait – et contraignait ! –, par ses normes

(65) Cette supranationalité ne correspond pas au concept traditionnel de supranationalité : elle est caractéristique de l'ordre juridique communautaire – désormais l'ordre juridique de l'Union européenne –, auquel elle attribue la prévalence sur le droit national. Cf. E. ACCIOLY, *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*, Juruá, Curitiba 2003 p. 25 ; R. MONACO, « Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio », *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milan, 1961, p. 345.

juridiques, chacune d'entre elles à interagir les unes avec les autres sur un pied d'égalité pour décider du sens et du sort de leur vie commune. Ainsi, un système complexe d'opposition, au moyen de freins et de contrepoids (droits et devoirs de participation), a été établi entre ces cinq institutions au sein de cette structure afin de mettre en œuvre la *verità effettuale* :

(i) lors de la prise de décision concernant les conflits entre les Etats membres par la Cour (articles 33 à 35, 37, 38, 41, 87 et 89 du traité de la CECA) ;

(ii) lors de la formulation des normes juridiques par la Haute Autorité sur la gestion commune de l'usage du charbon et de l'acier (articles 57 à 75 du traité de la CECA) ;

(iii) lors du contrôle par la Haute Autorité du respect des décisions communautaires par les Etats et de la responsabilisation non coercitive des défaillants (articles 86, 88, 92 du traité de la CECA) ;

(iv) lors de l'approbation des modifications du traité ou de l'approbation du traité lui-même (articles 96 et 99 du traité de la CECA).

D'un côté, le traité de la CECA a adopté un système de freins et contrepoids qui générerait un conflit permanent (*desunione*) (i) entre les Etats membres, (ii) entre les organismes communautaires (le Conseil, la Haute Autorité et la Cour) et aussi (iii) entre les Etats membres et les organismes communautaires afin qu'une décision unique concernant la vie commune puisse être prise (*unione*). D'un autre côté, si les institutions représentant chaque population européenne n'interviennent pas dans les situations (i), (ii) et (iii), leur rôle fut essentiel dans la situation (iv), c'est-à-dire en matière d'approbation des modifications aux traités proposés par les autres acteurs incarnant les autres perspectives ou encore en matière d'approbation du texte intégral du traité, qui fut à l'origine négocié par les représentants des Etats dans le cadre de la logique intergouvernementale. La prise en compte des opinions exprimées par les populations européennes a donc été d'une importance incontestable lors de ces deux moments-clés de la communauté en ce qu'elle a permis de sceller la fondation et la refondation institutionnelle de la vie commune.

Ainsi, les institutions assurent (i) qu'aucun point de vue cité ci-dessus ne soit exclu du processus décisionnel (le droit de participation) et que (ii) toutes les perspectives agissent positivement dans ce processus (les devoirs de participation). Après tout, ce dernier a été justement conçu afin (iii) qu'aucune institution incarnant une approche en particulier ne puisse prendre seule les décisions relatives à la vie commune. De ce fait, nous pouvons dire que le cadre institutionnel de la CECA a intégré la *verità effettuale* de l'Europe dans son mode de fonctionnement : il permet la régulation du conflit par des normes obligatoires, qui mettent l'ensemble de ces cinq institutions, incarnant les cinq approches évoquées plus haut, sur un pied d'égalité.

LA CECA ET SON DROIT POLITIQUE INTERNATIONAL

Les normes de droit international antérieures au XX^e siècle ne prévoyaient pas les conditions juridiques permettant de guider les tensions politiques en dehors d'un conflit armé. En effet, elles étaient incapables de trouver, d'absorber et de mettre en œuvre la *verità effettuale* dans le cadre des relations politiques internationales européennes (66). Après tout, le droit international n'a pu faire face de façon innovante ni au refus de la relation commandement-obéissance (*desunione*), ni au besoin de fonder une relation horizontale entre les différents peuples par la voie de conflits non violents (légitimation). Ainsi, dépourvu d'une vertu politique ordonnée, le droit international s'est montré, jusqu'à ce moment, inefficace pour faire résistance aux pulsions nationalistes.

Afin d'éviter de nouveaux conflits en Europe, le droit international devait s'éloigner du modèle traditionnel de l'équilibre européen (67). C'est pourquoi il a fallu que le cadre du droit international soit conçu et mis en œuvre afin que (i) le refus au conflit armé (une trêve) soit collectivement renforcé et que (ii) la guerre ne soit ni même conçue comme une alternative (une menace) (68). En même temps, le cadre international européen devait rester dans un paradigme de droit international, c'est-à-dire qu'il ne devait jamais remplacer le droit national (69).

Dans cette optique, un nouveau cadre institutionnel ne se montrerait efficace en Europe que (i) si, par le truchement des normes de droit international (non coercitif), (ii) il est capable d'identifier et de mettre en œuvre la *verità effettuale* européenne. Autrement dit, il ne serait efficace que (iii) s'il rompt avec la logique de l'inégalité (a) dans les relations de commandement-obéissance et (b) dans la relation entre les peuples. La résolution du « problème allemand » (*desunione*) exigeait tout simplement la création d'une solution juridique nouvelle : donner une position d'égalité juridique à ce pays et à son avis dans les décisions relatives à des sujets communs sensibles (*unione*) (70).

Ainsi, nous défendons ici que cette réflexion sur la *verità effettuale* était à la base politique du cadre institutionnel de la CECA (71). Les normes de ce dernier ont préservé un pluralisme stable dans les prises de décision (*verità effettuale*) en favorisant l'émergence continue d'une tension politique (*desunione*) entre les cinq institutions, de sorte que, lors de la prise de décision sur des sujets communs (comme par exemple, en matière de gestion

(66) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, p. 1.

(67) *Ibid.*, pp. 5 et 7-8.

(68) P. CASELLA, *Fundamentos...*, *op. cit.*, p. 482.

(69) A. BRIAND, « Déclaration... », *op. cit.*, p. 8 ; J.-M. GUIEU, *Le Rameau...*, *op. cit.*, p. 22 ; H. KELSEN, *A Paz...*, *op. cit.*

(70) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, p. 10.

(71) K. ADENAUER, *Erinnerungen (1945-1953)*, *op. cit.*, p. 336 ; J. MONNET, « L'Europe se fait (30 juin 1953) », in B. LEFORT (dir.), *op. cit.*, pp. 179-180 ; R. SCHUMAN, « Discours en ouverture... », *op. cit.*, p. 2 ; « Discours sur les... », *op. cit.*, p. 10 ; « Discours à Strasbourg... », *op. cit.*, p. 2 ; P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 3-4.

du charbon et de l'acier), aucune d'entre elles ne pourrait définir seule le sens de cette décision commune (*unione*). Conçu autour d'une logique politique (72), le cadre institutionnel prévu par le traité a recherché, par des normes impératives, non seulement l'élimination des conflits armés (le rejet de la guerre), mais aussi la stimulation de conflits non armés en son sein (le rejet de la paix) pour qu'ils y émergent et s'y résolvent.

(72) P. ROLLAND, *L'Unité...*, *op. cit.*, pp. 8-9.