

Souveraineté et indépendance nationale

Le Belgique et le transfert de souveraineté vers des organisations internationales

par

Rik COOLSAET

Introduction

Contrairement à un mythe largement répandu, la Belgique n'a pas toujours été un ardent défenseur ni du transfert de souveraineté vers de organisations internationales, ni – et en particulier – de la construction d'une Europe supranationale. L'idée d'abandon de la souveraineté nationale s'est d'ailleurs opérée en deux temps. Vers la moitié du 19^e siècle, la Belgique découvrit les avantages de se soumettre aux lois du libre-échange et donc de ne pas à tout prix préserver sa souveraineté en matière économique. Un siècle plus tard seulement, la même démarche fut entreprise en matière de souveraineté politique.

La clé de lecture pour comprendre l'attitude belge en matière de transfert de souveraineté réside dans son auto-perception d'être un petit pays, disposant de relativement peu d'instruments de puissance. Dès lors, la Belgique s'est vu contrainte de veiller constamment à son indépendance politique et son autonomie diplomatique face à des voisins plus puissants et soupçonnés de vouloir faire usage de leur puissance au détriment de la Belgique. Le choix d'abandonner (en partie) sa souveraineté nationale résulta de l'évolution de sa conception de son intérêt national: dans les rapports entre petits pays et ses grands voisins, le libre-échange et la supranationalisme apportent une meilleure protection que le maintien de la souveraineté intégrale. Cette auto-perception est devenue part entière de l'ADN diplomatique de la Belgique. Intériorisés, le principe d'abandon de souveraineté et le choix du multilatéralisme et supranationalisme sont en plus devenus des valeurs en soi puisque préférables à la brutalité des rapports de force privilégiant toujours les grandes puissances.

Ces choix ont reflété pendant très longtemps un consensus élitair et donc une norme de conduite dans les affaires internationales de la Belgique. Mais à partir de la fin des années 1990 les premières fissures dans ce consensus apparaissent, à la suite d'évolutions dans la composition de l'élite politique belge, mais également d'évolutions internes à l'Union européenne ainsi qu'à l'élargissement des compétences européennes qui rapprochaient de plus en plus l'Europe de la vie quotidienne du citoyen européen et belge – au-delà du cercle jadis restreint des décideurs de la politique européenne.

L'abandon de la souveraineté en matière économique

Au 19^{ième} siècle, la Belgique est devenue un défenseur résolu du système de libre-échange, souscrivant très tôt à l'idée qu'abandonner le protectionnisme servirait mieux les intérêts économiques du nouveau-né dans le concert des nations européennes. La Belgique fut le premier pays sur le continent européen à connaître la révolution industrielle. Grâce à cela, vers 1860, ce petit pays était devenu la troisième ou quatrième puissance industrielle au monde. Mais cette expansion économique était

dépendante de sa capacité de pouvoir exporter vers les marchés extérieurs. Comme pays à dimensions réduites, la Belgique disposait d'un marché intérieur limité, trop exigü pour absorber les produits de la production industrielle sur son territoire. L'abolition des entraves douanières, consacrée par l'accord de libre-échange entre la France et l'Angleterre de 1860, était dès lors synonyme de l'intérêt existentiel de la Belgique. A partir de cette époque, la Belgique enterra définitivement et sans discussions majeures l'illusion que le maintien de sa souveraineté absolue en matières commerciales – donc la possibilité de décider souverainement de ses tarifs douaniers – puisse un jour lui être utile.

Depuis cette époque, cette position fut maintenue, y compris lors de la Dépression de l'entre-deux guerres, quand la plupart des grandes puissances revenaient au nationalisme économique. Au moment où le protectionnisme commence à refaire surface en dehors de l'Europe, la Belgique renforçait d'ailleurs sa vocation de pionnière du libre-échange. En juillet-août 1929, le ministre belge des Affaires étrangères Paul Hymans entama une campagne internationale pour une 'trêve douanière', dont il espérait qu'elle débouche sur un traité commercial mondial basé sur le principe du libre-échange. Mais le crash de Wall Street en octobre 1929 en décida autrement. La plupart des grandes puissances se replièrent sur leur marché intérieur, espérant ainsi limiter les effets de la crise économique internationale. La Belgique par contre s'orienta vers des conventions régionales afin de préserver au maximum le libre-échange et donc l'accès à des marchés pour ses débouchés. Ces premières ententes économiques régionales furent la base de son choix pour le marché commun européen après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'inimaginable abandon de la souveraineté politique

Envisager que la réduction de la souveraineté absolue dans la sphère politique puisse également servir ses intérêts n'est venu qu'un siècle plus tard, dans la première moitié des années 50. Pendant longtemps la Belgique partageait l'axiome classique que la faculté de pouvoir décider souverainement en toutes circonstances constituait l'ultime barrière de défense de tout état, grand et petit.

Le maintien de sa souveraineté nationale et son auto-perception d'être un petit état entouré de puissants voisins ont guidé l'attitude belge face à la création en 1919 de la première organisation supranationale, la Société des Nations, mais également de son successeur, l'Organisation des Nations Unies en 1945.

En 1919, quand sont discutées à Versailles les modalités d'une organisation mondiale chargée d'établir un système de sécurité collective, la Belgique se montrait particulièrement opposée à la division des pays participants entre « principales puissances » (France, Grande Bretagne, Etats-Unis, Italie et Japon) et « puissances à intérêts particuliers » (dont la Belgique). Le chef de la délégation belge, Paul Hymans, accusait les grandes puissances de se comporter comme une « nouvelle Sainte Alliance ». Par sa campagne incessante pour que les petits états aient également une place à part entière au Conseil, l'organe central de la nouvelle organisation mondiale, il fut généralement considéré comme le « chef de file des petits pays » – à l'irritation des représentants des grandes puissances.¹

Cette opposition à la place prépondérante accordée aux Grands fut également le leitmotiv de la Belgique lors de la création des Nations Unies, en 1945. A San Francisco, Paul-Henri Spaak et d'autres représentants de petits états cherchaient à obtenir des garanties face aux interventions

¹ Robert Devleeshouwer, *Henri Rolin 1891-1973. Une voie singulière, une voix solitaire*. Brussel, Institut de Sociologie, ULB, 1994, p. 29.

arbitraires des grandes puissances. Ils voulaient, en premier lieu, réduire leur droit de veto qu'ils jugeaient contraire à l'égalité juridique des Etats.² Ils cherchèrent également à étendre les compétences de l'Assemblée générale et de la Cour de Justice internationale au détriment du Conseil de sécurité. Mais le résultat final fut décevant et quand Spaak demanda au Parlement de ratifier la Charte et de participer à l'Organisation des Nations Unies, il ne le fit pas « d'un grand élan d'enthousiasme ».³

Autre point commun dans l'attitude belge vis-à-vis des deux organisations mondiales: le scepticisme face au principe même de la sécurité collective. L'idée de baser, en cas de menace, sa sécurité sur une solidarité d'autres pays supposés se porter au secours du pays menacé, semblait à la Belgique – tout comme aux autres pays européens – illusoire. La Belgique préférait de loin se munir de solides assurances bilatérales. Ce ne fut que bien plus tard, à la fin de la Guerre Froide, que la Belgique devint un champion du multilatéralisme onusien.

La perception d'être un petit pays et la certitude que la souveraineté absolue soit son meilleur bouclier déterminaient également la réaction belge face aux premières propositions d'une construction européenne. En 1922, le comte Coudenhove-Kalergi entama sa campagne pour une Pan-Europe. Cet appel à un 'Etats-Unis d'Europe' fut suivi en 1929 d'une initiative française pour créer une *Union fédérale européenne* (Plan Briand), réitérée par l'ancien président du Conseil Edouard Herriot, qui évoqua en 1930 explicitement la notion d'« Etats-Unis de l'Europe ». Bien que très prudents en matière de transfert de souveraineté nationale, ces diverses projets insistaient néanmoins sur la nécessité de créer un lien fédéral entre peuples européens ainsi que des mécanismes proprement européens afin de dépasser les nationalismes, considérés comme la véritable cause de guerres. Pour les fédéralistes européens la limitation de la souveraineté nationale était même une condition essentielle pour que la paix entre nations européennes soit possible.

Tout comme la plupart des pays européens de l'époque, la Belgique insistait sur le maintien de sa souveraineté absolue. Elle s'opposait à la proposition d'Aristide Briand d'un *Comité européen*, sensé fonctionner comme un bureau exécutif de l'Union européenne. Contrairement à la France pour qui la coopération politique constituait l'objectif principal, la Belgique considérait que la coopération économique était prioritaire. Une *Commission d'Etudes pour l'Union Européenne* fut ainsi instaurée au sein de la Société des Nations, posant les premiers jalons d'une identité économique européenne propre.

La Second Guerre mondiale – Le temps des premières inflexions

A partir de 1942, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis entamèrent les discussions sur l'ordre mondial d'après-guerre. Pour les deux pays anglo-saxons celui-ci devait être bâti autour des trois grandes puissances: les Etats-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne. Les petits Etats par contre devaient se regrouper ou se fondre dans de grandes ensembles ou fédérations. Les dirigeants britanniques et américains discutaient ainsi à huit-clos de projets de création d'une fédération des Pays-Bas qui inclurait la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark ou de l'annexion des Pays-Bas et de la Belgique à la France, voire de la formation d'une *Wallonie* par la fusion de la Wallonie, du Luxembourg, de l'Alsace-Lorraine et d'une partie du Nord de la France.

² Mémoire belge du 5 février 1945. Cité dans: *La Belgique et les Nations-Unies*. IRRI/Carnegie Endowment for International Peace. New York, Manhattan Publishing Company, 1958, pp. 32-36.

³ Chambre des Représentants, *Annales Parlementaires*, 31 octobre 1945, pp.1208-1210.

La place des petits Etats fut donc, à partir de 1942, un sujet de discussion majeur au sein du gouvernement belge en exil. Pour la première fois, dans la communauté belge de Londres les avis étaient partagés quant au maintien de la souveraineté nationale absolue.

Il y avait d'abord les défenseurs du maintien, sans réserve, de la souveraineté intégrale des petits Etats. Le secrétaire-général des Affaires étrangères Fernand Vanlangenhove plaidait pour une sorte de poursuite de la politique d'indépendance, instaurée en 1936 et appelée par certains « politique des mains libres », jugée seule garante de la souveraineté nationale:

« Puisque nous sommes soumis, sans pouvoir les diriger, aux vicissitudes des relations internationales, il est désirable que notre politique étrangère garde la faculté de s'y adapter. Il faut qu'elle évite les engagements qui continueraient à la lier alors que de nouvelles circonstances auraient fait disparaître leur justification ou suscité l'opposition de la majorité de l'opinion publique ».⁴

La fédération européenne, affirmait-il, était précisément le but poursuivi par l'Allemagne nazie et même après la guerre, ce pays serait le seul à tirer profit d'une structure régionale européenne conçue dans un sens fédéral, à petite ou à grande échelle.⁵

Au sein de la classe politique belge, en particulier (mais pas seulement) au sein du parti socialiste, d'aucuns acceptaient par contre sans trop de difficultés l'idée de réduire partiellement le caractère absolu de la souveraineté nationale. Ils avaient toujours été hostiles, dans les années trente, à la politique d'indépendance et avaient plaidé, comme option de rechange, pour la formation d'une alliance avec la France et la Grande-Bretagne. Ils estimaient que le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale leur avait donné raison. Ils arguaient de ce que la souveraineté absolue et totale des Etats, leur « égoïsme sacré » pour reprendre la formule du sénateur Louis De Brouckère, menait à la guerre et défendaient pour cette raison l'idée d'alliances et d'une intégration au niveau régional, interrégional et international comme moyen de réaliser un système de sécurité collective.⁶

D'autres personnalités étaient également parvenues à la conclusion qu'il fallait mettre fin à la souveraineté absolue des petits Etats. Le diplomate Hervé de Gruben, en poste à Washington, écrivait que les petits Etats devaient renoncer à une partie de leur indépendance pour s'intégrer à des fédérations, ou pour être annexés à de grands Etats. En se basant sur une appréciation purement pragmatique des rapports de force dans l'ordre mondial d'après-guerre, il disait regretter l'extrême réserve régnant dans la communauté belge en exil à Londres face à l'idée d'un renoncement partiel à la souveraineté nationale au profit d'une fédération européenne, qualifiant cette attitude de sentimentalisme anachronique.⁷

Le ministre belge des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak se trouvait à mi-chemin entre les deux groupes. Reconnaisant que la communauté belge à Londres était divisée à ce sujet, il interdit à de

⁴ *Documents diplomatiques belges 1941-1960*. Tome 1: Le gouvernement belge de Londres 1941-1944. Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, n° 8, p. 80.

⁵ Fernand Vanlangenhove, « Observations et suggestions » (28 juillet 1941), dans: Thierry Grosbois, *L'idée européenne en temps de guerre dans le Benelux (1940-1944)*. Louvain-la-Neuve, Academia, 1994, pp. 88-92; Fernand Van Langenhove, *La sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période 1940-1950*. Bruxelles, Editions de l'ULB, 1971, p. 42; Paul-Henri Spaak, « Le futur de la coopération européenne. Les possibilités de fédération » (11 janvier 1943), dans: Grosbois, *L'idée européenne*, pp. 132-138.

⁶ José Gotovitch, « Views of Belgian exiles on the postwar order in Europe », dans: Walter Lipgens (éd.), *Documents on the history of European integration*. Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1986, tome 2, pp. 415 et 418.

⁷ Hervé de Gruben, « L'avenir de l'Europe » (juin 1943). Cité dans: Grosbois, *L'idée européenne*, p. 209.

Gruben d'encore publier sur ce point.⁸ La position de Spaak pouvait se résumer comme suit: il revendiquait le droit des petits Etats à exister, tout en admettant que l'époque où ils pouvaient jouir d'une liberté totale de mouvement était révolue. C'est ainsi qu'il évoquait, en avril 1942, la tension qui naîtrait après la guerre entre l'inévitable renaissance du nationalisme suite à l'euphorie patriotique qui succéderait à la libération et la nécessité de l'internationalisme. Or, soutenait Spaak, l'un ne devait pas exclure l'autre. Dans ses déclarations publiques, il soulignait à chaque fois les deux aspects. Dans le discours d'avril 1942, il défendait l'idée d'une restriction égale de la souveraineté nationale des petits et des grands Etats: « Ils [les organismes internationaux et régionaux] sont dès maintenant voués à l'impuissance si les participants n'acceptent pas l'idée que l'organisme collectif est supérieur aux membres individuels. »⁸

Renversement de paradigme

Le 9 mai 1950, le ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman propose de mettre en commun les secteurs de l'acier et du charbon de la France et de l'Allemagne. En soi, l'idée de regrouper charbon et acier autour d'un axe Paris-Berlin n'avait rien de nouveau. La France avait abordé cette question à de multiples reprises dans l'entre-deux-guerres. Mais ce que cette proposition avait de tout à fait neuf et d'original, c'était son caractère supranational: les gouvernements des pays participants déléguaient toutes leurs compétences dans les deux secteurs à une 'Haute Autorité' qui prenait, en toute autonomie, ses décisions au nom des gouvernements des Etats membres.

Le Plan Schuman était conçu comme un premier pas en direction d'une « fédération » européenne, via des intégrations progressives par secteur, dans le but principal d'amener une réconciliation historique entre les deux ennemis héréditaires et, à terme, d'empêcher qu'éclate encore une guerre entre les deux pays, le nationalisme politique et économique étant noyé dans une fédération européenne et la guerre entre les deux pays devenue « matériellement impossible », comme le déclara Schuman.

L'extension graduelle de semblables intégrations sectorielles (« des solidarités de fait ») ne pouvait en effet manquer, tout comme dans le cas de Gulliver et des Lilliputiens, d'augmenter progressivement les liens entre états participants jusqu'au point où ceux-ci se verraient à un moment donné incapables d'encore agir seul, leurs compétences étant toutes transférées dans une fédération européenne supranationale.

En Belgique, le Plan Schuman trouva quelques soutiens. Selon ses défenseurs, le plan conduirait à une économie d'échelle, dont pourrait bénéficier certains secteurs économiques comme la sidérurgie, et favoriserait dès lors l'expansion économique et garantirait ainsi la poursuite du progrès social. D'autres partageaient l'objectif politique du plan, tels que Paul-Henri Spaak, quelques personnalités démocrates-chrétiennes et surtout les fédéralistes européens, qui applaudissaient au plan avec enthousiasme.

Mais les opposants étaient bien plus nombreux. Le Premier ministre belge Pholien, démocrate-chrétien, se fit l'interprète de nombreux sociaux-chrétiens en qualifiant l'aspect supranational du plan

⁸ José Gotovitch, « Perspectives européennes dans la résistance et à Londres durant la guerre », dans: Michel Dumoulin (réd.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*. Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, p. 49.

⁸ Cité dans: Paul-F. Smets, *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*. Bruxelles, Goemare, 1980, tome 1, p. 23.

de « fariboles ».⁹ Les conservateurs voyaient dans le plan un pas vers le dirigisme économique et une « socialisation larvée des entreprises ».¹⁰ Les socialistes, en opposition, avançaient que le gouvernement français, le gouvernement allemand mais aussi le gouvernement italien étaient tous trois conservateurs et favorables au plan, ce qui montrait bien que les gouvernements conservateurs cherchaient à entraîner les autres Etats d'Europe dans la constitution d'une 'Europe vaticane' où la puissance nationale, là où les socialistes avaient leur mot à dire, serait vidée de sa substance au profit d'une puissance supranationale où ils seraient placés en position de minorité. Tout comme les socialistes britanniques, le leader socialiste Achille Van Acker ne voulait pas laisser aux mains d'organes supranationaux les deux secteurs-clé de la prospérité nationale. De son côté, l'association des patrons miniers mena une violente campagne contre le Plan Schuman.

Dans cet environnement, le ministre belge des Affaires étrangères Paul van Zeeland donna instruction, dès le début des négociations, que le plan ne pourrait porter d'aucune façon atteinte à la souveraineté de la Belgique. Van Zeeland espérait pouvoir limiter la proposition à la mise en place d'une simple zone de libre-échange, avec libre circulation de l'acier et du charbon, des prix équivalents, une concurrence honnête et des conditions concurrentielles égales. Ainsi les négociateurs belges adoptèrent-ils, pendant toute la durée des négociations, une attitude restrictive. « Il faut que ce soit le gouvernement qui constitue l'organe de contrôle car c'est le gouvernement qui agit en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés par la Nation », selon le compte-rendu de délibérations avec van Zeeland.¹¹ Ou encore: « La Communauté politique européenne doit être une Communauté d'Etats souverains qui gardent leur souveraineté et délèguent l'exercice de certaines fonctions limitativement énumérées, à un organe européen (...) établie par un traité diplomatique (...) pour une période déterminée. »¹²

A aucun moment, la Belgique ne parut sensible aux objectifs politiques de Schuman et Monnet. Vers la fin des négociations, Monnet était même devenu *persona non grata* aux yeux du gouvernement belge.

Le 18 avril 1951, le Plan Schuman devint le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). A l'initiative de la Belgique, le traité avait une durée limitée de sorte que chaque pays pouvait à son terme, en principe, recouvrer son entière liberté de mouvement. La version définitive du traité restreignait les compétences supranationales de la Haute Autorité. Sur l'insistance du Benelux, on avait créé un conseil des ministres et l'Assemblée avait seulement pouvoir de contrôle, non de légiférer ou de voter des budgets. Les attributions des parlements nationaux étaient donc maintenues, comme l'avait voulu Paul van Zeeland. « Contrairement au contenu d'une certaine littérature quelque peu apologétique, la Belgique n'est entrée en C.E.C.A. ni avec la foi ni avec l'amour. »¹³

Avant même que les discussions sur la CECA ne soient clôturées, une nouvelle proposition française allait hâter en Belgique le choc des idées quant à la construction européenne. Suite à la guerre en Corée, les Etats-Unis exigèrent explicitement que l'Allemagne de l'Ouest intègre l'OTAN afin que le

⁹ Robert Rothschild, « Une certaine idée de l'Europe », dans: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*. Studia Diplomatica, XXXIV, 1981, 1-4, p. 55.

¹⁰ Michel Dumoulin, « La Belgique et les débuts du plan Schuman (mai 1950-février 1952) », dans: Klaus Schwabe, *Die Anfänge des Schuman-plans, 1950-1951*. Beitrage des Kolloquiums in Aachen, 28.-30. Mai 1986, Bruxelles, Bruylant, p. 274.

¹¹ *Documents diplomatiques belges 1941-1960*. Tome 4: Europe: Aspects économiques. Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2001, n° 158, p. 313 et n° 159, p. 315.

¹² *Documents diplomatiques belges 1941-1960*. Tome 2: L'Europe: L'Intégration politique. Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2009, n° 25, p. 72 et n° 40, p. 116.

¹³ Michel Dumoulin, *La Belgique et les débuts du Plan Schuman*, pp. 283-284

potentiel économique allemand puisse contribuer au renforcement militaire de l'Alliance. Après maintes hésitations, Paris présentait fin octobre 1950 le Plan Pleven, de nouveau élaborée par Jean Monnet. L'objectif était de mettre en place une armée européenne, dans le cadre d'un « plan Schuman élargi ». Composée d'unités multinationales, elle serait placée sous la compétence supranationale d'un ministre européen de la défense. Comme de coutume, la réaction du gouvernement belge fut hostile. Bruxelles interprétait la proposition française comme une tentative de recouvrer un prestige perdu en Europe en prenant la tête d'une Europe unifiée: « Pour nous, qui sommes des petits pays, notre souci constant doit être de ne pas nous laisser circonvenir par les grands. » Cela présupposait le maintien intégral de la souveraineté nationale des pays participants.¹⁴

Paul van Zeeland considérait l'Europe comme « une association d'Etats souverains dans une Communauté d'un caractère particulier qu'il convenait de définir. »¹⁵ Il s'en tenait à une confédération intergouvernementale et mit tout en œuvre afin d'empêcher que la Belgique ne finisse par se dissoudre, en tant qu'Etat, dans des Etats-Unis d'Europe parce qu'inévitablement, les grands Etats membres y seraient prédominants et les petits Etats marginalisés.

C'est le moment que les fédéralistes européens, minoritaires, choisirent pour sortir de l'ombre. Le mouvement fédéraliste européen vit là une occasion d'imposer, plus vite qu'il ne l'avait imaginé, une union politique. Ils trouvaient un appui fort dans la personne de Paul-Henri Spaak, à ce moment membre de l'opposition.

Spaak partageait le souci de van Zeeland de préserver au maximum l'indépendance politique des petits pays face aux grands, mais sa conclusion fut diamétralement à l'opposé de celle de van Zeeland:

« Vous avez voulu (...) maintenir totalement la position intégralement nationale de l'armée belge, sans vous rendre compte que chaque fois que vous maintenez quelque chose de national pour l'armée belge, vous le concédez dans la même mesure pour l'armée allemande et qu'ainsi vous travaillez pour la résurrection d'une armée allemande. »¹⁶

Contrairement à Paul van Zeeland, Spaak souligna que le transfert de compétences nationales, à condition que les grands Etats n'y rechignent pas, était la meilleure garantie pour défendre les intérêts nationaux de la Belgique, c'est-à-dire pour maintenir au maximum son indépendance politique et sa liberté de mouvement diplomatique.

« Il y a deux points qui me paraissent absolument indispensables pour qu'une véritable Europe soit faite. C'est qu'il y ait, en Europe, une autorité supranationale. Et loin de parler du maintien de souveraineté égale, il convient d'envisager plutôt des abandons de souveraineté. Je pense, en effet, qu'il faudra que nous acceptions de remettre à cette autorité supranationale une part de notre souveraineté nationale équivalente à celle qui lui sera abandonnée par les autres. »¹⁷

Ce renversement de paradigme introduit par Spaak allait très vite devenir le nouveau consensus politique belge en matière de construction européenne. Cela s'exprima lors des négociations menant aux Traités de Rome en 1957, avec Paul-Henri Spaak comme une des figures clés en Belgique et en Europe.

¹⁴ *Documents diplomatiques belges 1941-1960*. Tome 2: Défense. Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, n° 122, p. 301;

¹⁵ Pierre Bourguignon, « De l'entrée en vigueur du Traité de Paris à celle des Traités de Rome », dans: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*. Studia Diplomatica, XXXIV, 1981, p. 306.

¹⁶ Spaak, le 7 février 1952. Cité dans: Paul-F. Smets, o.c., tome 1, pp. 308-309

¹⁷ *Ibidem*, p. 297.

Le supranationalisme tel que conçu par Paul-Henri Spaak lors de ces délibérations entendait remplacer le rapport de force toujours défavorable aux petits pays, par des règles communes aux grands et petits pays, basés sur mécanisme décisionnel et des organismes qui empêcheraient les grands à se constituer en directoire: la majorité qualifiée, la Commission européenne (perçu comme l’allié naturel des petits pays), le Parlement européen et la Cour de Justice européenne. L’Europe supranationale organiserait ainsi de façon non hégémonique les rapports entre états membres, où tous perdaient des compétences et donc des instruments de puissance, mais où les petits pays du coup gagnaient en termes relatifs en influence.

Bien que leurs objectifs soient différents de celles – plus *realpolitik* – de Spaak, les fédéralistes européens souscrivirent à son approche, puisqu’ils y voyaient une « tactique d’enveloppement amenant insensiblement les Européens au point de non-retour dans le processus d’unification de l’Europe ». ¹⁸ Ils étaient convaincu que la dynamique créée par les institutions européennes en vue de l’intégration économique – consacrée par la formule « une Union sans cesse plus étroite » dans le préambule du Traité de 1957 instituant la Communauté économique européenne – serait telle qu’elle amènerait les Etats participants à procéder à un transfert graduel et systématique de leur souveraineté nationale vers l’Europe politique.

Glissement vers le fédéralisme

Ainsi émergea la doctrine supranationale belge en matières européennes. Mais ce nouveau consensus était basée sur des concepts flous – « supranationalisme », « fédéralisme », « intégration » ont été longtemps des termes interchangeable – et sur l’absence d’un véritable débat sur la finalité de la construction européenne. Ainsi, ce fut quasi imperceptiblement et sans grands débats que la doctrine européenne instaurée par Spaak allait se confondre vers les thèses fédéralistes dans le courant des années 70. Les socialistes belges furent les premiers « à revendiquer clairement l’édification d’un pouvoir politique supranational européen comme mode d’intervention privilégié au niveau de la CEE ». ¹⁹ Les fédéralistes wallons d’abord et flamands ensuite découvrirent dans l’Europe supranationale un allié objectif dans leur objectif de vider la Belgique de sa substance. Le fédéralisme interne belge reprendrait des compétences de l’état central vers le bas, tandis que le fédéralisme européen ferait de même vers le haut, jusqu’à ne laisser à la Belgique qu’une coquille vide.

Graduellement, le supranationalisme ou la méthode communautaire n’étaient plus seulement considérés comme des mécanismes de défense des petits Etats, mais aussi explicitement comme des outils pour édifier une ‘Europe fédérale’. Le niveau européen était devenu, pour la Belgique, le niveau privilégié des décisions politique, économique et même militaire, parce que les Etats ne sont plus à même d’affronter les grands défis de l’époque. Dans les années 80, l’eurofédéralisme s’était ainsi imposé comme l’horizon stratégique de la diplomatie belge. Cela signifiait que l’Europe était une « construction ouverte » vers laquelle tous les domaines de politique interne pouvaient en principe être transférés.

Parallèlement à l’émergence de l’eurofédéralisme, la Belgique découvrait à la fin de la Guerre froide que les Nations-Unies et le multilatéralisme pouvaient jouer au niveau mondial un rôle semblable au

¹⁸ Jean-Charles Snoy et d’Oppuers, « Le rôle du Benelux dans la relance européenne en 1955 », dans: *Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen*. Liber Amicorum Omer De Raeymaeker. Louvain, Leuven University Press, 1978, pp. 227-233.

¹⁹ Pascal Delwit, *Les partis socialistes et l’intégration européenne*. Bruxelles, Editions de l’ULB, 1995, pp. 223-224.

supranationalisme sur le continent européen. Le maintien d'un système international basé sur des règles communes aux grands et petits états était maintenant explicitement identifié comme un élément essentiel de l'intérêt vital d'un petit pays. Pour la Belgique, les Nations-Unies devaient dès lors jouer le rôle de chef d'orchestre des relations internationales.

Fin de consensus

Mais au tournant du siècle, le consensus belge en matière européenne se heurte pour la première fois à des commentaires critiques, qui allait s'amplifier par la suite. L'Europe elle-même était d'ailleurs en train de changer. Suite à l'accroissement systématique de ses compétences, l'Union européenne s'est rapprochée de plus en plus de la vie quotidienne des citoyens. Les élargissements successifs, et surtout celui de 2004, ont réduit le poids individuel de ses membres, et surtout des plus petits. Du coup, les grands états membres ont voulu réaffirmer leur position comme puissance. Ensuite, la distinction jadis claire et nette entre les méthodes intergouvernementale et supranationale a progressivement disparu.²⁰ Finalement, le principe du cadre européen unique pour tous les États membres est révolu. La différenciation n'est maintenant plus une exception mais presque la règle, parce que les possibilités pour des groupes d'États membres d'approfondir leurs relations indépendamment des autres se sont étendues.

Dès la fin des années 90, les critiques envers le fonctionnement de l'Union européenne se font entendre en Belgique également. Pour certains, en particulier parmi les socialistes, l'Union européenne était devenue trop libérale. Pour des autres, en particulier parmi les nationalistes flamands, l'Europe supranationale était devenue trop envahissante, d'où des propositions de reprendre à l'UE des compétences qui lui avaient été confiées dans les décennies précédentes.

Le succès des partis eurosceptiques aux élections européennes de mai 2014 a montré que la construction européenne devait à nouveau faire face à un manque de confiance de la part des citoyens européens. Certains observateurs comparèrent l'atmosphère eurosceptique ambiante comme un retour au climat européen de 1985, qui avait conduit Jacques Delors, en tant que nouveau président de la Commission, à lancer son projet « Europe 92 » et qui avait donné un nouvel élan à la construction européenne.

Au sein du ministère belge des Affaires étrangères, les responsables de la politique européenne ont pris conscience que l'Europe a de nouveau besoin d'un « projet de régénération ».²¹ Mais, tant pour des raisons internes qu'euroceptiques, la Belgique ne s'est pas encore décidée à s'avancer dans cette voie. Pourtant, le courant eurosceptique est bien moins fort en Belgique qu'ailleurs. Le projet européen y dispose toujours d'assises solides, comme en témoigne un sondage Eurobaromètre en septembre 2018. Confrontés à la question de savoir si l'appartenance à l'Union européenne est une bonne ou une mauvaise chose, près de trois quart des Belges ont répondu « bonne » – là où la moyenne européenne est de 62 % et de 61 % en France.²² Le projet européen semble donc faire partie, non seulement de l'ADN diplomatique de la Belgique, mais également de l'ADN de l'opinion publique belge.

²⁰ Philippe de Schoutheete, « Mode de décision dans l'Union », dans: *Les Brefs de Notre Europe*, 2011:24;

²¹ Rik Coolsaet, Sven Biscop, *Politique étrangère belge: A la recherche d'une (nouvelle) direction ?* Bruxelles, Institut Egmont, 2014 (<http://www.egmontinstitute.be/belgian-foreign-policy-in-search-of-a-new-course/>).

²² *Eurobaromètre 90.1* (<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge>).

L'auteur

Rik Coolsaet est professeur ordinaire émérite à l'Université de Gand. Il y dirigea, de 2006 à 2014, le Département de Sciences politiques de la Faculté des Sciences politiques et sociales. Il est *Senior Associate Fellow* à EGMONT-Institut Royal des Relations internationales. De 1988 et 1995, il a été successivement Chef de Cabinet adjoint du Ministre belge de la Défense Nationale et du Ministre des Affaires étrangères. Il a publié de nombreux livres, dont: *Les Affaires étrangères au service de l'Etat belge, de 1830 à nos jours, l'histoire du ministère des Affaires étrangères* (avec Vincent Dujardin et Claude Roosens, Bruxelles, Mardaga, 2014) et *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance* (Bruxelles, De Boeck Université, 2002).