

Emile Noël : « Le permanent de l'Europe »

Entretien entre Henri Lastenouse et
Gérard Bossuat, historien de l'Unité Européenne



Emile Noël en quelques mots...

Emile Noël, né à Constantinople en 1922 et mort à Sienne en 1996, a eu un parcours européen mal connu, mais impressionnant entre 1946 et 1996.

Au sortir de la résistance, l'historien le retrouve présent dès les origines du Mouvement Européen, puis du Conseil de l'Europe. Il participe ensuite aux négociations de la Communauté Européenne de Défense et du traité de Rome.

Enfin il finit par « incarner » la Commission Européenne dont il dirige l'administration durant 30 ans. « Permanent de l'Europe », il a été au cœur de l'institution la plus atypique du système communautaire européen, celle par laquelle, en principe, devait se faire « l'unité européenne »...

Il présidera enfin l'Institut universitaire européen de Florence.

Où commence son engagement européen ?

Le parcours de Noël commence au sortir de la résistance (Réseau de l'école Normale supérieure) par l'épisode des Cam'lib (Camarades de la liberté). Cette organisation de jeunesse, créée par lui en 1946, illustre son intérêt pour un relèvement européen par les jeunes, au travers notamment du rapprochement des jeunes franco-allemandes.

Noël a certainement aussi observé l'ardeur fédéraliste de jeunes Européens de l'été 1950, rassemblés à la frontière franco-allemande (Wissembourg) pour y brûler les poteaux frontières puis faire le serment de créer une fédération européenne, tout en sifflant Spaak, jugé trop timide (alors qu'il ne l'est pas) face au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Comment s'inscrit il ensuite dans les « balbutiements » du projet européen ?

En ces temps où la génération d'après-guerre voulait inventer l'unité européenne, les mouvements pro-européens fédéralistes et unionistes se retrouvèrent au congrès de La Haye de mai 1948, dont naît le Mouvement Européen. En janvier 1949, Noël y obtient un poste de travail par l'intermédiaire de Georges Rebattet, Secrétaire général adjoint du Mouvement européen et ancien chef national des maquis zone sud. Noël, lui-même ancien résistant, assume donc pendant 7 à 9 mois le Secrétariat international du Mouvement européen installé pour une part à Paris, pour une part à Londres. Il travaille alors au programme du Mouvement européen de la jeunesse et rencontre des fédéralistes renommés comme Alexandre Marc ou Henri Brugmans.

Un an plus tard, le traité de Londres du 5 mai 1949 créa le Conseil de l'Europe. Noël entra au Secrétariat du Conseil de l'Europe en janvier 1950, et y resta jusqu'en 1952 sous l'autorité de Georges Bidault, son Président, et de Guy Mollet, son rapporteur. Il découvrit avec intérêt des techniques parlementaires inconnues en Europe : les *hearings* de type américain.

Vous citez Guy Mollet qui a eu un rôle important dans la trajectoire de Noël, et cela au-delà de leur appartenance commune à la famille socialiste...

Noël a rencontré Guy Mollet fin 1948 ou début 1949, alors qu'il commençait à travailler au bureau de Paris et de Londres du Mouvement européen. Le Secrétaire général de la SFIO fait partie du groupe des cinq sages invités à préparer le statut du Conseil de l'Europe entre juillet 1948 et mai 1949. « *J'étais alors engagé dans le Mouvement européen et Guy Mollet*

souhaitait qu'un jeune camarade l'aide à suivre ce dossier », raconte-t-il. Il devint donc le collaborateur d'un « patron » leader d'un grand parti politique. Ces rapports se sont approfondis pour devenir « *des rapports d'amitié et de confiance mutuelle* », écrit Émile Noël¹. Il partageait avec lui l'idéal européen privilégiant la création d'une autorité politique que l'on peut qualifier de fédérale, mais il vécut aussi la tragédie politique de Guy Mollet, incapable d'amener le puissant *Labour Party* à accepter des abandons de souveraineté précis mais limités au moment du plan Monnet/Schuman du 9 mai 1950.

Avec l'élection de Guy Mollet à la présidence de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en 1954, il assume le poste clef de Chef du service des commissions parlementaires de l'Assemblée consultative. Il faisait désormais partie du cercle restreint des familiers du Président de l'Assemblée consultative : « *Je déjeune ou dîne régulièrement avec Guy et son équipe (Suzanne, Flocard)* »².

Guy Mollet, désigné Président du Conseil à Paris en janvier 1956, Émile Noël devint Chef de cabinet puis Directeur-adjoint du cabinet du Président du Conseil de janvier 1956 à mai 1957.

Son passé au service de la cause européenne et la confiance de Mollet le destinèrent à prendre en charge les affaires européennes dans le cabinet, en relation étroite avec Christian Pineau, nouveau ministre des Affaires étrangères.

Il a probablement aussi été chargé de missions confidentielles relatives à l'affaire de Suez et l'Algérie. André Chandernagor, ancien membre du cabinet de Guy Mollet, raconte qu'Émile Noël exerça auprès de Guy Mollet et de ses collaborateurs une influence allant au-delà de ses fonctions officielles³. Ainsi à Londres, il participa à la rencontre Eden-Mollet du 10 septembre 1956 pour préparer l'expédition de Suez. Il rédigea également en principal la déclaration d'investiture du nouveau Président du Conseil, le 31 janvier 1956 devant l'Assemblée nationale.

Entre 1952 et 1954 prend place l'épisode de la CED, qui s'inscrivait dans le plan plus large d'une Communauté Politique Européenne (CPE). Noël est il de la partie ?

« Deuxième étage de la fusée européenne » après le traité CECA, le projet de CPE et de CED était organisé autour d'une Assemblée *ad hoc* formée de parlementaires nationaux siégeant

1 Lettre d'E Noël à B. Vanneste 13/5/1986 cité par C. Préviti

2 Archives privées, Lettre d'Émile Noël à Lise Noël Strasbourg, 15 mai 1954

3 *Bulletin du Centre Guy Mollet*, « Hommage à Émile Noël, 1922-1996 », n° 28, décembre 1996, p.28

déjà dans l'Assemblée parlementaire chargée de contrôler la CECA. Cette assemblée est chargée d'élaborer un projet de Communauté politique européenne (CPE). Noël est mis à la disposition du Secrétariat de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée ad hoc à partir du 1er octobre 1952, dont Noël⁴. C'était sa première rencontre avec un projet d'Europe communautaire ou fédérale. Jusqu'à la fin de 1954, Noël dirigea les services du Secrétariat de la Commission constitutionnelle installé à Bruxelles. Il travailla d'arrache-pied, jour et nuit, sur le projet de Constitution au point de tomber malade en avril 1953. Il était déjà considéré par son entourage comme un « véritable héros européen »⁵, et attendait du projet de Communauté politique européenne l'effondrement des « forteresses nationales »⁶. Malgré les doutes que l'on pouvait avoir sur l'avenir de l'Union politique européenne, il coordonna la mise en forme du traité de Communauté politique avec le concours de juristes européens dont Paul Reuter et Fernand Dehousse.

En 1986 revenant sur l'échec de la CED devant le Président de la République française, Noël lui dit : « *Si la CED était entrée en vigueur, elle aurait peut-être conduit ensuite à d'extraordinaires tensions... La relance des Traités de Rome a été plus saine...Après cela, il y eut des blocages, mais aussi des développements plus ambitieux qu'on avait pu l'espérer* »⁷.

D'ailleurs, Noël rédigea un ultime rapport après l'échec de la CED, où il est dit que la CECA devrait être élargie à l'énergie et aux transports⁸. Or ce sera la proposition de Monnet pour une relance européenne après Messine (juin 1954) qui mènera au traité de Rome.

Au sujet des traités de Rome et leur négociation, comment analysez-vous le rôle joué par Emile Noël depuis l'hôtel Matignon où il a suivi Guy Mollet ?

Guy Mollet était décidé à faire avancer l'intégration européenne et Noël était son homme, autour du schéma tactique suivant : un oui chaleureux à Euratom, un « peut-être » pour le Marché Commun. Émile Noël joua donc un rôle méconnu mais mémorable dans la négociation des traités de Rome. Quatre hommes avaient une vue d'ensemble des

4 EN 373, Projet d'organisation du secrétariat de la Commission préconstituante de Noël et Brand et ? du 26/9/52

5 Archives privées, Lettre de Lise Noël à Céline Béréziat, 17 avril 1953

6 EN 436, le SG de l'Assemblée commune, CECA, Strasbourg, 19 mai 1954 à Noël

7 Audition du Président de la République, Paris, 13 février 1986, 10h 15, in Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France*, PIE Peter Lang., Bruxelles, 2005 p. 480 et seq.

8 EN 362, Rapport n° 9 31 juillet au 31 octobre 1954

contraintes de la négociation des traités de Rome : Guy Mollet, Edgar Faure, Robert Marjolin et Emile Noël.

L'idée de Mollet était de faire basculer l'opinion parlementaire française en faveur de l'Europe en effaçant les séquelles du vote négatif de la CED d'août 1954. Le moyen fut de valoriser dans les projets de relance ce qui pouvait entraîner l'adhésion des députés français, c'est-à-dire l'Europe atomique. Pour s'assurer les bonnes dispositions de l'Assemblée nationale, Guy Mollet organisa un test devant les députés en juillet 1956. Noël convainquit deux grandes personnalités, le physicien Francis Perrin et Louis Armand, directeur général de la SNCF, de prendre la parole devant les députés pour mettre en valeur Euratom⁹. Guy Mollet réussit pleinement puisqu'une résolution favorable à Euratom fut votée par l'Assemblée. Guy Mollet récidiva en janvier 1957 avec le Marché Commun. Avec Euratom, l'objectif principal de Mollet était de construire une Europe atomique pour contribuer à l'intégration européenne sans interdire à de futurs gouvernements français de développer une puissance atomique militaire nationale¹⁰.

Au témoignage de Robert Marjolin, Guy Mollet, sans qui il n'y aurait peut-être pas eu de Marché Commun, a pu s'appuyer sur Emile Noël qui a joué un rôle décisif. On sait aussi qu'en octobre 1956 les six ministres étaient incapables de conclure sur le marché commun en raison des graves réserves formulées par certains pays. Les assouplissements que la France était prête à faire devaient beaucoup à Émile Noël. Noël revendiqua aussi devant des historiens d'avoir été pour quelque chose dans l'idée de trancher la question de l'Outre-mer¹¹. Émile Noël participa aussi à la définition des institutions des deux futures Communautés. Le système communautaire sera différent de celui de la Haute autorité du charbon et de l'acier, priorité sera donnée au Conseil qui vote les lois européennes sur proposition de la commission.

Que pensait Émile Noël des traités de Rome? Écrivant à son épouse, il lui dit avec humour : « *Je crains que ton hexagone national n'ait subi quelques déformations de fait* », ajoutant plus tard : « *Ne sois pas trop inquiète pour ton hexagone quand même : c'est maintenant que les difficultés (européennes) vont commencer* »¹².

9 « Table ronde avec Émile Noël », *Les socialistes et l'Europe*, n° 16, juin 1990, *Bulletin du centre Guy Mollet*, n° 16, juin 1990, p. 25.

10 Entretien avec Émile Noël de MG Melchionni et Roberto Ducci, 22 septembre 1984, publié dans *la genèse des traités de Rome, entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Economica, 2007, Lausanne, p. 300

11 « Table ronde avec Émile Noël », *Les socialistes et l'Europe*, n° 16, juin 1990, *Bulletin du centre Guy Mollet*, n° 16, juin 1990, p. 28

12 Archives privées, 27 juillet 1957, Émile Noël à Lise Noël, Angleterre

Quelle a été ensuite son action à Bruxelles au sein de la jeune Commission européenne ?

Dans la phase de construction de l'institution, de la Commission CEE et plus largement du système communautaire, Noël a été la cheville ouvrière de la Commission, en relation de confiance avec Walter Hallstein, Président de la Commission CEE de 1958 à 1967. Bien entendu il a été au cœur des relations entre la Commission et les Etats, dont le plus actif a été la France gaulliste par l'intermédiaire des représentants permanents français comme Jean-Marc Boegner et des ministres, dont Maurice Couve de Murville. On peut remarquer que Noël et la Commission ne sont pas opposés aux projets gaullistes de confédération d'Etats tant que le Président de la République acceptait de maintenir l'héritage des traités de Rome et surtout le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres ; l'ambiguïté est levée en janvier 1963 même si Adenauer, fédéraliste, se prête à une alliance avec de Gaulle pour marquer la réconciliation politique en Europe.

L'épisode de la chaise vide pratiquée par la délégation française de juillet 1965 à fin janvier 1966 révèle un Noël calme, sachant qu'il faudra faire des concessions. Il n'est pas sur les positions assez tranchées d'Hallstein Il accepte donc, avec Marjolin et semble-t-il Monnet, l'idée de l'arrangement de Luxembourg dès l'été 1965 qui prévoit qu'un pays peut demander que le Conseil se prononce à l'unanimité en cas de décision mettant en jeu les intérêts fondamentaux d'un des Etats. Noël a travaillé avec les Luxembourgeois pour trouver une solution.

Noël est partisan d'une fusion des exécutifs communautaires et même d'une fusion des traités. La fusion des exécutifs est acquise en 1967 et une nouvelle Commission des Communautés naît alors, présidée par Jean Rey, Noël devient le Secrétaire général de la nouvelle institution.

Le projet de création du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement a l'appui de Noël, puisque cette idée vient de Monnet - en fait du réseau Monnet auquel Noël appartient. Monnet, Kohnstamm, Noël, Van Helmont, mettent au point dans un grand hôtel de Bruxelles le projet qu'ils proposent avec succès aux chefs d'Etats en 1974. Monnet voulait un gouvernement européen, et ce Conseil européen chapeautant les institutions communautaires et la coopération politique devait le devenir. Noël doit se rendre compte dans les années qui suivent que triomphe l'intergouvernementalité, le Conseil européen écrasant le Conseil des ministres et enlevant, parce qu'elle le veut bien, l'initiative communautaire à la Commission européenne. Toutefois c'est le temps où Noël force l'entrée des sommets et des Conseils européens puis des G7. Mais ni lui ni Monnet n'ont réussi à créer ce gouvernement européen dont ils attendaient tout.

Comment se positionne Emile Noël vis-à-vis de la question de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne ?

Les relations entre la Grande-Bretagne et le continent sont difficiles dès 1950. La Grande-Bretagne a perduré dans son refus d'une Europe fédérale. En 1957 elle tente de noyer le marché commun dans une grande zone de libre-échange aux limites de l'OECE/ OCDE. Les droits de douane seraient supprimés et la liberté du commerce rétablie, mais sans projet pour l'agriculture et sans perspective politique. Couve de Murville, en novembre 1958, fait cesser les négociations Maudling, ce qu'approuve Noël. Puis quelques années plus tard Macmillan demande l'adhésion. Noël est favorable à une adhésion britannique. Il partage cette disposition avec Marjolin ou Monnet et avec tous les pays membres. Une fois l'adhésion réalisée en 1972 les Anglais remettent en cause les engagements souscrits. Ils refusent par exemple de jouer le jeu de la PAC et n'achètent pas « européen », générant au titre de la PAC des restitutions au budget communautaire qu'ils refusent de continuer à payer. La crise est violente en 1979, au temps de M. Thatcher. Noël déplore le non-respect de la PAC mais fait tout pour empêcher les Britanniques de quitter le marché commun en appuyant la solution du chèque britannique de plus de 1 milliard d'écus par an, payé par les autres pays membres.

Et sur la question de l'adhésion de la Turquie ?

Il est très engagé dans les relations avec la Grèce et la Turquie. Il a travaillé au succès des accords d'association avec ces deux pays, essuyé deux coups d'état militaires. Noël a cherché comme les présidents de la Commission à mettre balance égale entre les deux pays.

Au temps de Delors, Noël a soigné les relations avec la Chine où il est allé préparer un voyage du Président de la Commission.

En conclusion, existe-t-il une vision propre d'Emile Noël sur la manière de « faire l'Europe »?

Noël n'avait pas la légitimité du politique élu. Il ne pouvait que suggérer publiquement des directions d'action ou rédiger des notes confidentielles aux services et au Président de la Commission. Pour défendre l'existence du système communautaire, le développer dans un sens fédéral qui signifiait un élargissement des compétences du système communautaire aux domaines de la politique extérieure, de la sécurité et du marché intérieur, de la recherche, de l'éducation, il a tissé des liens de confiance avec ceux qui le voulaient bien.

Toute l'inventivité communautaire ne se ramène pas à Noël. Mais sans lui elle aurait été sûrement plus limitée.

Noël a des désirs pour l'avenir de l'unité européenne, dont les formes sont variables. Sa vision n'est pas toujours claire parce qu'il est dans l'action quotidienne, mais il a incontestablement pour but de créer une fédération européenne quand il entre à la Commission en avril 1958. Est-il aussi catégorique en fin de parcours ? L'Acte unique européen de 1986 fut une relance de l'unité par la réalisation du Marché intérieur, l'extension du vote à la majorité pour réaliser le Grand Marché et l'association en droit de la Commission à la Coopération politique de nature intergouvernementale. La méthode communautaire élargie à des secteurs clef de l'activité commune est plus alors une méthode, un processus pour parvenir au but final, que le modèle de l'organisation définitive qu'on appellera peut-être Union européenne, Fédération, Confédération européenne ou Etats-Unis d'Europe...

Sans doute est-ce simplifier, mais la Commission pas plus que les Etats n'avaient, au début des années 80, d'idées consensuelles pour un approfondissement de la Communauté européenne ; le rapport Tindemans est un échec en 1976. Ce qui relèverait du communautaire et du national n'était pas clairement tranché. La subsidiarité était un concept difficile à appliquer. Pour « les intégrationnistes » comme Noël, l'unité passait par l'application de la règle majoritaire au Conseil et la construction d'Institutions fédérales dans lesquelles les États conserveraient un pouvoir fort¹³. Or les Conseils européens et les États semblaient bien avoir pris le leadership de la Communauté au début des années 80 et la commission risquait de perdre sa capacité de « dire » l'intérêt général européen si ce n'était déjà fait.

L'historien observe-t-il une inflexion de son action face à ce que le
Général appellera brillamment « l'Europe des réalités » ?

Constatons que le concept delorien d'Europe différenciée plut au Secrétaire général de la Commission, lui qui, jusqu'alors, valorisait exclusivement les Traités de Rome. « *Vouloir imposer une législation uniforme depuis l'île de Rhodes jusqu'à la pointe du Jutland est arbitraire et stérilisant* », dit-il en 1987¹⁴. Comment intégrer dans la future Union européenne la diversité qui caractérise l'Europe ? Noël justifiait le recours à la différenciation ou à la modulation des règles, en raison des élargissements et du maintien de l'unanimité dans un nombre trop limité de domaines. Il justifiait donc le « dégrèvement spécial » accordé à la Grande-Bretagne. La différenciation n'était donc pas en principe l'Europe à deux vitesses, mais une réponse pragmatique aux réalités¹⁵. Était-ce un signe de maturation du projet communautaire ? N'était-ce pas plutôt l'échec du projet des fondateurs de 1957 ? Pourquoi

13 E. Noël, « Communauté : situation et perspectives », *Agence Europe*, n° 4441, 1-2 décembre 1986

14 *Courrier du personnel*, septembre 1987, numéro spécial, n° 488, p. 26.

15 E. Noël, « la Communauté européenne : quel avenir ? », conférence à l'Institut Royal des relations internationales, 20 novembre 1984, p. 10-11

nommer différenciation ce qui était bien une dérogation ? L'ultime témoignage de Noël en 1996 donne une vision de l'avenir un peu différente de ce qu'il avait dit dans les années 70. Il avait formulé des objections sans appel, en 1974, au concept d'Europe à plusieurs vitesses de Brandt.

Après le traité de Maastricht et ses conséquences, face au gigantesque élargissement - certes encadré par les critères de Copenhague de 1993 - la différenciation s'imposait. Cette évolution conceptuelle était bien la conséquence de l'incroyable élargissement en préparation et du non-respect du vote à la majorité. Noël redoutait pourtant que l'élargissement n'affaiblît encore plus le cœur du projet communautaire...

Ces débats et ces choix illustraient parfaitement l'affrontement régulier entre partisans d'un système communautaire élargi à toutes les activités des Etats membres et ceux d'une coopération intergouvernementale renforcée que le Conseil européen représentait. Noël a travaillé avec l'équipe de Jacques Delors sur l'Acte unique et la réorganisation du système communautaire. En fin de carrière, il a apporté à Jacques Delors l'expérience des trente années passées au service de l'unité européenne. Les conditions de transformation de la réalité européenne étaient totalement changées par rapport aux années d'aventure et d'imagination du Conseil de l'Europe et des traités de Rome.

La Commission, à travers Noël, Delors ou Lamy, avait pris conscience que l'esprit communautaire des traités de Rome s'était érodé. Ce n'était plus les fameuses institutions communautaires (Conseil, Commission et Parlement) qui faisaient la politique communautaire mais le Conseil européen des chefs d'États et de gouvernement. Sur la période considérée, le système communautaire européen n'avait pas évolué vers une fédération. Une sorte de nationalisation de la pratique communautaire était réapparue, que personne ne pouvait contrôler et qui maintenait dans le vague le visage futur de l'Union européenne. L'avenir était moins clair en 1987 qu'en 1957...

En conclusion...

Le Brexit, les réactions anti-communautaires de la Pologne, de la Slovaquie, de la Tchéquie, de la Hongrie, de l'Autriche et la montée des euroscepticisms ailleurs prouvent que le système communautaire, ambivalent, a failli. Un projet fédéral semble insupportable aux opinions publiques. Est-il inadapté en termes de mode de gouvernement aux générations actuelles ? Est-il si étrange aux cultures politiques nationales qu'il ne pourra jamais être établi ? L'intégration européenne n'est-elle qu'un rêve à la Hugo, magnifique et impossible ? Peut-être, mais il nous est indispensable comme l'ont été les rêves d'unité nationale au XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Au sortir de la guerre Emile Noël, avec d'autres, a tenté de l'incarner pendant 30 ans, quotidiennement, dans sa pratique de la Commission européenne.



Gérard Bossuat

Professeur émérite, Université de Cergy-
Pontoise

Chaire Jean Monnet *ad personam*

Histoire de l'unité européenne

Questions :

Henri Lastenouse

Secrétaire Général de Sauvons l'Europe

*
* *

Se référer à

1. Bossuat Gérard, *La France et la construction de l'unité européenne, de 1919 à nos jours*, Paris, Armand Colin, octobre 2012
2. Bossuat Gérard, *Histoire de l'Union européenne, fondations, élargissements, avenir*, Paris, Belin, 2009
3. Émile Noël, *Les rouages de l'Europe*, préface de F-X Ortoli, Paris, Nathan, Bruxelles Labor, 1976
4. Bossuat Gérard, *Émile Noël, premier secrétaire général de la Commission européenne, 1958-1987*, Photos, 473 pages, Ed. Bruylant- De Boeck, Bruxelles, 2011 (juin)
5. Bossuat Gérard , « *Emile Noël dans la tourmente de la crise communautaire de 1965* », in Wilfried Loth et Marie-Thérèse Bitsch (dir de), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, 2005, p.89-114.
6. Bossuat Gérard , « *L'impossible Europe des Socialistes au Conseil de l'Europe (1948-1954)* », in Marie-Thérèse Bitsch (textes réunis par), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe, (colloque de Strasbourg du 8-10 juin 1995)*, Peter Lang, (Euroclio), Berne, 1997, p 249-276
7. Pierre Gerbet, Gérard Bossuat, Thierry Grosbois (dir.de), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, André Versailles éditeur, Bruxelles, 2009, 1200 pages.