

C. E. E.
PORTE-PAROLE
de la Commission

E. W. G.
SPRECHER
der Kommission

C. E. E.
PORTAVOCE
della Commissione

E. E. G.
WOORDVOERDER
van de Commissie

Bruxelles, 30 mars 1966

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, pour information, la traduction de la déclaration faite par M. LUNS, Ministre des Affaires Etrangères, sur les résultats de la Conférence de Luxembourg, devant la Deuxième Chambre des Pays Bas le 1er février 1966.

B. Olivi



Déclaration de Monsieur LUNS, Ministre des Affaires
étrangères, sur les résultats de la Conférence de
Luxembourg, devant la Deuxième Chambre des Pays-Bas
le 1er février 1966.

Monsieur le Président, je vous suis reconnaissant ainsi qu'à la Chambre d'avoir l'occasion, avant que ne commencent les débats, de faire une déclaration sur le déroulement des négociations de Luxembourg et du résultat qui y a été atteint. C'est une circonstance heureuse qu'il soit possible, si peu de temps après ces négociations, d'informer cette Chambre des développements importants qui ont eu lieu ces dernières semaines à l'échelon européen, principalement dans la nuit de samedi dernier. Lorsque le 30 juin 1965 a éclaté la crise européenne à la suite du refus de la France de continuer de participer à l'activité normale de la CEE, un problème politique a rarement retenu à tel point l'attention des divers gouvernements, spécialement aux Pays-Bas, ainsi que de la Chambre et de l'opinion publique. A juste titre, Monsieur le Président, car cette crise mettait en jeu les fondements de l'édifice européen construit en 1957 par les traités de Rome. A diverses reprises le gouvernement a eu l'occasion - la dernière fois au cours de la réunion publique de la commission sur le budget des affaires étrangères ainsi que devant la commission des affaires étrangères - de faire connaître ses conceptions concernant la voie à suivre. Je voudrais, au nom du gouvernement, dire combien le gouvernement s'est senti soutenu par cette Chambre et par l'opinion publique pour suivre la voie qu'il a suivie jusqu'à la fin.

Je voudrais exposer d'abord les événements et les pourparlers qui ont eu lieu la semaine dernière, vendredi et samedi, à Luxembourg, et formuler, pour conclure, quelques considérations de caractère général.

Je crois que les causes de la crise et la profonde divergence de vues qui s'est manifestée ouvertement entre le gouvernement français et les cinq partenaires depuis le 30 juin dernier sont connues. La conférence de presse du chef de l'Etat français, les déclarations de mon collègue M. Couve de Murville au Parlement français, de nombreuses autres déclarations ont fait apparaître clairement que l'un des partenaires désirait, je dirais presque exigeait, que le traité de Rome, son économie et non seulement l'esprit, mais aussi la lettre des textes des traités soient modifiés dans un sens qui n'avait pas été voulu et suivi ni au cours des négociations, ni à la signature du Traité, ni dans la pratique de la CEE.

Le conflit s'est concentré sur trois points principaux, à savoir le problème des décisions à la majorité, les rapports entre le Conseil et la Commission et - la France l'y a ajouté plus tard - le projet de calendrier comportant certaines échéances. Ce n'est pas par hasard que ces trois points ont été au centre du conflit, car ils contiennent ce que je voudrais appeler l'objectif supranational de la Communauté. Une modification en ce qui concerne les décisions à la majorité en faveur d'un droit de veto, une modification de la compétence et de la position de la Commission européenne et, enfin, l'acceptation d'un calendrier rigoureux avec les risques de nouveaux conflits, auraient profondément modifié le Traité et changé toute l'économie.

.../...

Permettez-moi, Monsieur le Président, de commencer par la question des décisions à la majorité.

La négociation sur ce point a exigé le plus de temps. Le gouvernement français avait déclaré au cours des pourparlers que le principe des décisions à la majorité ne saurait être maintenu. Lorsqu'il est clairement apparu que les cinq autres pays, c'est-à-dire l'Italie, l'Allemagne et le Benelux, n'étaient absolument pas disposés à modifier le Traité ou à donner des interprétations qui iraient directement à l'encontre du texte du Traité - pour ne rien dire de l'esprit - le gouvernement français a élaboré une formule qui, si elle avait été acceptée, aurait en fait signifié l'acceptation de la règle de l'unanimité. Aussi mon collègue français a-t-il présenté après le premier jour de négociations à Luxembourg un document qui prévoyait en somme que pour les questions importantes pour lesquelles une décision à la majorité était possible, on continuerait à négocier jusqu'à ce que l'unanimité soit atteinte, les pays devant à cet égard juger eux-mêmes dans quelle mesure ces intérêts devaient être reconnus comme importants. Cette procédure a été proposée dans l'intérêt des membres de la Communauté.

Monsieur le Président, les discussions ont montré que cette formule était inacceptable et, finalement, des propositions ont été présentées de divers côtés, également du côté néerlandais, propositions qui ne portaient atteinte ni au texte ni à l'esprit du Traité. Il a été notamment proposé que dans les questions vitales on s'efforcerait d'aboutir à un accord dans un délai raisonnable, les intérêts de la Communauté devant prévaloir dans ce cas. C'était le but initial du document néerlandais. Au cas où aucun accord n'interviendrait dans un délai raisonnable, il y aurait lieu de voter. Mon collègue allemand - je tiens à souligner ici en passant que la coopération entre les délégations néerlandaise et allemande a été excellente au cours de la conférence et que cette coopération a contribué dans une large mesure à établir finalement un document acceptable - avait présenté une proposition selon laquelle les pays membres s'efforceraient dans les questions importantes d'arriver à un point de vue commun, mais ce document ne disait rien sur ce qui arriverait au cas où cela ne serait pas possible. Le gouvernement allemand estimait qu'il était préférable de fixer une telle règle dans une courte déclaration et de ne pas entrer dans trop de détails. Finalement, la négociation s'est concentrée et a pris fin sur la base d'un document commun belgo-néerlandais, dans lequel est assez nettement consignée la divergence de vues entre les Cinq d'une part et la France d'autre part. Pour terminer, le document constate notamment que malgré la divergence qui subsiste sur le point de savoir si la discussion doit être poursuivie jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime, ce qui était inacceptable pour les Cinq, la reprise des travaux de la Communauté selon la procédure normale du Traité, est considérée comme possible. En réalité, cette décision signifie que la délégation française a formulé une réserve. Cette réserve concernant le point de vue du gouvernement français n'a - je le répète - pas été acceptée par les autres membres. C'est une solution peu élégante pour un débat sur un point aussi important, mais c'est néanmoins une solution, qui est acceptable par le gouvernement néerlandais parce que, premièrement, il n'est pas certain que la France usera de cette réserve, auquel cas les cinq autres pays opposeront immédiatement un "non possumus" et, deuxièmement, parce que le Traité

.../...

est maintenu tel qu'il a été signé. Ce qui est intéressant c'est que, littéralement, cela revient à ce que seule la France pourrait être mise en minorité dans des questions importantes, parce que dans l'hypothèse où l'un des autres pays estimerait un intérêt tellement important qu'il ne pourrait accepter une décision à la majorité - ce n'est qu'une hypothèse - ce point de vue devra toujours être accepté automatiquement puisque le gouvernement français en vertu de ses principes devrait appuyer ce recours et que la majorité qualifiée ne pourrait plus être atteinte. A mon avis, ce n'est pas ce résultat qui est voulu par le gouvernement français.

Je souligne que la délégation française a bien voulu retirer un texte qu'elle avait initialement proposé d'ajouter et selon lequel des difficultés sérieuses surgiraient pour la Communauté si cette règle de l'unanimité n'était pas acceptée; ce geste a été évidemment apprécié par les partenaires de la France.

Je tiens à signaler aussi qu'à la demande de la délégation allemande il a été inscrit dans le procès-verbal que les Etats membres devront encore arrêter à l'unanimité les décisions qui auraient encore dû être prises en 1965, c'est-à-dire à l'unanimité, conformément à l'échéancier établi le 30 juin 1965 par le ministre de l'agriculture. Il ne semble pas déraisonnable d'avoir fait cette concession. Il s'agit en l'occurrence du règlement financier, du règlement sur les huiles et graisses, du règlement complémentaire pour les fruits et légumes, ainsi que sur les prix du lait, du riz, du sucre, de la viande bovine et des graines oléagineuses. Les Français avaient subordonné leur approbation à l'inscription du mandat du Kennedy Round dans la liste des décisions qui devraient être prises à l'avenir à l'unanimité, mais on s'y est opposé avec succès. Toutefois, je signale qu'une partie du Kennedy Round reste bien entendu régie par la règle de l'unanimité, car la fixation du prix restera en effet, dans le secteur agricole, un élément très important de l'offre des Six.

Je n'ai pas encore soumis aux membres de cette Chambre le document qui a été finalement accepté, parce que le gouvernement français a fait une réserve en ce sens que nous devons attendre l'approbation du Cabinet français, laquelle peut être prévue pour demain. Je ferai remettre ce document d'urgence. Des parlementaires m'ont fait remarquer, à juste titre d'ailleurs, que le texte de ce document paraîtrait beaucoup plus tôt dans la presse que nous ne pourrions l'envoyer, ce qui est en effet arrivé. Néanmoins, j'estime utile de vous lire le document tel qu'il a été finalement accepté.

"I. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

.../...

II. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

III. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement. "

Monsieur le Président, je tiens à dire clairement ici que cela signifie que les cinq autres gouvernements estiment que dans ce cas la règle de la majorité doit être appliquée.

"IV. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté".

Monsieur le Président, je voudrais signaler que "cette divergence" se rapporte au point III et non à une situation future. Je le dis à dessein afin de prévenir toute interprétation éventuelle selon laquelle les six gouvernements estiment que, si une divergence devait surgir à propos de l'application de la règle de la majorité, les activités normales pourraient être poursuivies. C'est une explication un peu recherchée, mais il n'est pas impossible qu'elle ne soit un jour jugée. Je tiens à insister sur le fait que telle n'a pas été l'intention.

Je peux également le prouver. La délégation néerlandaise avait en effet déclaré dans le texte initial :

"Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste et que par conséquent la règle de la majorité doit alors être appliquée".

La délégation néerlandaise a finalement laissé tomber la dernière partie de cette phrase, parce que de divers côtés on a insisté pour ne pas le dire avec tant de mots. Car il était plus que clair qu'aucune autre interprétation n'était possible.

Monsieur le Président, j'en arrive maintenant au deuxième point du différend entre les Cinq et la France, à savoir les rapports du Conseil avec la Commission. Au début, une sorte de docalogue - le terme a été également utilisé dans la presse - avait été proposé. Il me semble pour des considérations religieuses, que ce terme n'est guère heureux pour désigner un tel document. Ce document en 10 points comportait un certain nombre de dispositions qui, si elles avaient été acceptées, auraient sapé dans une mesure relativement importante la position de la Commission. Par ailleurs, il était envisagé au départ de considérer ces dix points comme une décision qui serait soumise à la Commission européenne. A cet égard, il est heureux qu'il existe un article clair dans le Traité, à savoir l'article 162, qui précise que la Commission et le Conseil organisent d'un commun accord les modalités selon lesquelles la Commission se comporte, notamment vis-à-vis de l'extérieur. Cette disposition empêchait les six ministres - réunis ou non en conseil; dans ce cas ils étaient effectivement réunis en conseil - de prendre une telle décision. Je suis heureux de pouvoir dire que le gouvernement français a immédiatement relevé cet obstacle juridique et a été relativement vite d'accord sur l'élaboration d'un "code" selon lequel les points du mémorandum pourront être examinés avec la Commission - avec la nouvelle Commission née du traité de fusion.

.../...

Monsieur le Président, le mémorandum est notablement modifié. Le gouvernement néerlandais estime que ce qui en est resté - je tiens par ailleurs à insister sur le fait que du côté du gouvernement néerlandais il n'y avait ni raison ni besoin en ce qui concerne un tel document - constitue un document acceptable eu égard aux circonstances. Ce document a été ramené à sept points. Le premier point concerne le droit d'initiative de la Commission.

En ce qui concerne ce droit de la Commission, il a été dit qu'il est souhaitable qu'avant d'adopter des propositions, la Commission prenne contact avec les gouvernements des Etats membres par l'entremise des représentants permanents à Bruxelles. Il est ajouté - j'estime que cela est très important - que cette procédure ne porte pas atteinte au droit d'initiative que la Commission tient du Traité.

Le deuxième point mentionne uniquement que les propositions et tous autres actes officiels que la Commission adresse au Conseil et aux Etats membres ne pourront être rendus publics qu'après avoir été envoyés aux destinataires.

Le troisième point concerne les lettres de créance. On se demandera peut-être pourquoi il a été estimé utile de consacrer des discussions assez longues à ce point, mais dans ce genre de questions, des affaires importantes jouent un rôle à l'arrière-plan. Il s'agit en l'occurrence de la position que nous souhaitons voir se développer pour la Commission. Finalement il a été admis que les lettres de créance ne seront plus présentées à l'avenir exclusivement au président de la Commission européenne, mais aux présidents du Conseil et de la Commission ensemble.

Le quatrième point précise que le Conseil et la Commission s'informeront réciproquement, aussi rapidement que possible, des démarches de pays tiers, étant clairement entendu qu'il s'agit de questions importantes et non de contacts de routine entre les représentants permanents et les institutions de Bruxelles d'une part, entre les ambassadeurs accrédités auprès de la CEE et la Commission d'autre part.

Le cinquième point contient ce qui suit. Le Conseil et la Commission procéderont à des consultations, de nouveau dans le cadre de l'article 162, sur l'opportunité, les modalités et la nature des liaisons de la Commission avec des organisations internationales. Le gouvernement néerlandais aurait en fait préféré que la Commission reste tout à fait libre à cet égard, parce que jusqu'ici elle avait agi dans ce domaine avec beaucoup de tact, une grande compréhension et des initiatives que nous avons approuvées, mais nous avons été d'accord pour que cette question soit traitée entre le Conseil et la Commission.

Le sixième point prévoit ceci : la coopération entre le Conseil et la Commission dans le domaine de l'information de la Communauté fera l'objet d'une consultation renforcée du Conseil et de la Commission. Je voudrais souligner qu'il s'agit en l'occurrence de la politique d'information de la Communauté. Cela est dit tel quel dans le texte, de sorte que l'information relative aux activités de la Commission même devait, de l'avis du gouvernement néerlandais, rester entièrement de la compétence de la Commission.

.../...

Le septième point prévoit que le Conseil et la Commission examineront en commun la manière d'améliorer le contrôle des dépenses des Communautés. A cet égard il a aussi été très clairement précisé - ceci a été accepté par les Six - que cela ne signifie pas que le Conseil exercera une sorte de contrôle sur toutes les dépenses. Il existera plutôt des contacts un peu plus vastes concernant les divers points du budget ainsi que l'affectation des montants.

Je répète encore, Monsieur le Président, que le gouvernement néerlandais n'avait pas non plus de plainte à ce sujet.

Trois points importants ont été supprimés dans la liste, à propos desquels les Cinq avaient formulé de sérieuses objections. Deux de ces points concernaient la liberté qui serait reconnue à la Commission dans l'exécution de missions du Conseil. Dans les propositions initiales, la Commission était à cet égard subordonnée au Conseil; en ce sens que le Conseil devrait définir en détail les instructions données à la Commission et que celle-ci ne jouirait plus en la matière d'une responsabilité personnelle. Ce point a donc complètement disparu.

Le deuxième point concerne l'intervention des membres de la Commission européenne en public. On a supprimé que les membres de la Commission devraient observer dans leurs déclarations publiques une "neutralité décente", abstraction faite de ce qu'il fallait entendre par "neutralité indécente". L'intention de la proposition était claire. Elle n'était pas acceptable et le point a été supprimé. Il a simplement été convenu que le président du Conseil fera connaître au cours d'un entretien oral avec le président de la nouvelle Commission qu'il conviendrait que les membres de la Commission européenne, lorsqu'ils traitent de problèmes qui ne font pas partie des problèmes de la CEE, témoignent d'une certaine réserve dans leurs déclarations publiques. Je suis convaincu qu'il est heureux que ce point ait pu être ramené à quelque chose d'aussi peu important.

Monsieur le Président, je voudrais enfin faire quelques remarques concernant le projet de calendrier. Au cours de la session des 17 et 18 janvier la délégation française avait présenté un "calendrier" où il était question, par exemple, de la fixation d'une date à laquelle les pays membres procéderaient à la ratification du Traité instituant la Commission fusionnée. Cette date devrait se situer avant le 1er avril pour que la nouvelle Commission puisse être installée peu après.

Le calendrier contenait un certain nombre d'autres échéances sur lesquelles je ne dois pas m'attarder puisqu'il a été retiré. Le projet n'a donc pas été maintenu par la délégation française. En ce qui concerne le traité de fusion, il a été décidé que les représentants des Etats membres auront une première discussion au cours de la prochaine session du Conseil sur la composition et la répartition des fonctions de la nouvelle Commission; je suppose qu'à cette occasion des noms de personnalités seront également avancés. Au cours de cette discussion, on s'efforcera de se mettre d'accord sur une date indicative pendant le premier semestre de 1966 pour le dépôt des instruments de ratification. Il s'agit là du dernier acte de la procédure de ratification. Toutefois, une réserve a été faite en ce sens qu'un accord doit d'abord être intervenu sur la composition de la Commission, la présidence et la vice-présidence et que les parlements doivent évidemment avoir terminé la procédure de ratification.

.../...

Dans cet ordre d'idées, je voudrais adresser un appel à la Chambre pour qu'elle ratifie le traité de fusion aussi rapidement que possible; je tiens à rappeler à ce propos ce que de nombreux membres de cette assemblée savent, à savoir que le gouvernement néerlandais s'engage à ne pas déposer les instruments de ratification avant que les Six n'aient élaboré et accepté une réglementation sur la composition de la nouvelle Commission, les pouvoirs, la répartition des tâches, les rotations éventuelles et sur toutes les autres questions soulevées à ce sujet. Le gouvernement a donc pris cet engagement. J'espère que la Chambre voudra faire confiance au gouvernement et approuvera par conséquent le traité dans la certitude que le gouvernement respectera intégralement la promesse qui vient d'être faite.

Enfin, Monsieur le Président, il a été convenu qu'avant la mi-février la procédure écrite sera utilisée pour arrêter les budgets; une affaire très importante, mais on a heureusement la perspective d'en sortir.

Je voudrais rappeler que, comme je l'ai déjà dit au début de mon exposé, le gouvernement français n'a accepté les accords susmentionnés qu'ad referendum. Mon collègue français a promis que ces questions seront examinées au cours du Conseil des ministres français de mercredi prochain, après quoi, nous l'espérons, cette réserve sera levée et le gouvernement français pourra marquer son accord sur les résultats des négociations de Luxembourg.

Monsieur le Président, si je peux me permettre de formuler une appréciation concernant les accords intervenus, je voudrais tout d'abord dire que le gouvernement se félicite de la reprise des travaux normaux de la Communauté. Toutefois, cette satisfaction que j'exprime appelle un certain nombre d'aspects que je voudrais examiner et qui nuanceront incontestablement quelque peu cette satisfaction. A mon avis, nous pouvons vraiment nous réjouir de ce que le projet de calendrier a été supprimé, projet qui menaçait de devenir l'un des obstacles les plus sérieux à la reprise des activités normales. Nous pouvons donc nous estimer heureux que ce projet ait été entièrement éliminé.

Monsieur le Président, il est évident que le problème du financement agricole, qui a été à l'origine de la crise du 30 juin et les motivations politiques qui s'y rattachent directement et qui sont connus de la Chambre, conduira à des négociations difficiles. Il est inscrit comme l'un des premiers points de l'ordre du jour. Simultanément, d'autres problèmes très urgents devront retenir toute l'attention; parmi ceux-ci je citerai tout spécialement les négociations Kennedy. En outre, j'ai pleinement conscience que le problème de la nouvelle Commission, de sa composition et de sa répartition des tâches pourra constituer aussi une pierre d'achoppement.

En ce qui concerne la question des décisions à la majorité - ou mieux, pour le dire franchement, la réserve française à ce sujet - je tiens à préciser que le gouvernement néerlandais a donné de loin la préférence au document tel que nous l'avons devant les yeux et qui est clair, plutôt qu'à une formule vague et équivoque. Nous devons parfaitement nous rendre compte que cette réserve à l'égard de l'une des parties fondamentales du Traité pourra nous ménager à l'avenir de

.../...

sérieuses difficultés. Toutefois, après avoir pesé les différentes solutions possibles et après avoir notamment tenu compte de la situation vraiment très préoccupante qui serait née si aucun accord n'était intervenu, nous avons estimé pouvoir accepter cette réserve sous cette forme. Je tiens à ajouter que le gouvernement et les gouvernements des quatre partenaires ont très nettement fait connaître qu'ils restent immuablement attachés au Traité et estiment que des décisions à la majorité doivent être prises lorsque c'est possible et souhaitable. Les dix points présentés et qui étaient destinés à régler plus en détail la position de la Commission - je dis ceci par euphémisme - qui en fait entendaient affaiblir la position de la Commission, ont été notablement atténués et partiellement supprimés au cours de la dernière session du Conseil.

Je voudrais répéter qu'il s'agit en l'occurrence d'un "code" à l'usage du Conseil pour ses consultations avec la Commission dans le cadre de l'article 162. Je voudrais dire aussi que ces points, même s'ils devaient être maintenus plus ou moins dans leur forme actuelle dans les consultations avec la Commission, ne sauraient être considérés comme étant en infraction avec le Traité.

Monsieur le Président, les Cinq ont trouvé une solution acceptable compte tenu de la situation politique et des possibilités d'aboutir à un résultat dans les circonstances données. Les oppositions de principe qui existent entre les Cinq et la France concernant l'exécution du Traité et le développement ultérieur de la Communauté ne sont pas résolues. Je dirais presque : au contraire, la différence de conception est expressément constatée. Ceci comporte dans un certain sens le risque que la Communauté se trouve placée devant une nouvelle crise à l'avenir. Toutefois, en raison des intérêts importants qui sont en jeu pour tous les Etats membres et dont ils ont pleinement conscience eu égard à l'accord réalisé, j'espère qu'une telle crise sera évitée à l'avenir, en d'autres termes que cette déclaration française aura en fait une valeur platonique.

Des problèmes subsistent concernant le développement ultérieur de la Communauté et le renforcement de la position des institutions communautaires. Ces problèmes ne résident pas tant dans le contenu de l'aide-mémoire et dans toutes les questions connexes, que dans la constatation qu'il n'existe plus chez les Six d'accord sur les objectifs du Traité et sur l'orientation que devra prendre le développement européen. C'est là certainement un sujet de préoccupations.

Dans cet ordre d'idées je signalerai encore que le gouvernement néerlandais, bien que le point de la démocratisation n'ait pas été soulevé, a formulé antérieurement une nette réserve, selon laquelle dès l'instant où la Communauté disposera de ressources propres, le gouvernement néerlandais pourra de nouveau poser la question du renforcement des institutions parlementaires. Le gouvernement néerlandais - ou mieux : les gouvernements successifs - et le Parlement restent fidèles à l'objectif qu'ils ont toujours poursuivi, à savoir une Europe vraiment supranationale et intégrée.