

Note sur la position du Luxembourg et de l'Allemagne sur la crise de la chaise vide (Luxembourg, 20 juillet 1965)

Légende: Le 20 juillet 1965, Pierre Pescatore, secrétaire général du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, rend compte de sa rencontre la veille à Bonn avec Rolf Lahr, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (RFA), afin d'examiner ensemble les causes de la crise de la chaise vide et ses issues diplomatiques et politiques possibles.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Affaires étrangères. AE 15436.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_sur_la_position_du_luxembourg_et_de_l_allemande_sur_la_crise_de_la_chaise_vide_luxembourg_20_juillet_1965-fr-6d53d2f7-24d5-4b2a-81bc-b63072667585.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Luxembourg, le 20 juillet 1965

Confidentiel

Rapport d'une conversation entre M. Lahr, secrétaire d'État au ministère fédéral des Affaires étrangères, et M. Pescatore, secrétaire général du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, à Bonn, le 19 juillet 1965

Objet: Crise du Marché commun

Diffusion: Département – Ministre, Ministre adj., Dir. 1 et 2
Missions – Repr. Perm. auprès des Communautés, OTAN, Nations unies;
Ambassades à Bonn, Bruxelles, La Haye, Londres, Paris, Rome

Au cours d'un appel téléphonique direct à M. Werner, le ministre fédéral des Affaires étrangères, M. Schroeder, avait proposé de déléguer à Bonn un émissaire qui puisse s'entretenir du problème de la crise du Marché commun avec le secrétaire d'État Lahr, chargé spécialement de ce problème. M. Werner a désigné pour cette mission M. Pescatore qui s'est rendu à Bonn le 19 juillet 1965, à la suite de conversations préparatoires avec MM. Werner, Borschette et Lambert Schaus. L'entrevue s'est déroulée dans le bureau de M. Lahr sans l'assistance d'autres personnes. Elle a duré deux heures et la conversation s'est poursuivie dans une atmosphère très détendue.

M. Lahr introduit la conversation par un long exposé portant tour à tour: sur l'interprétation de la situation existante, sur la politique envisagée par le gouvernement allemand dans la situation de crise actuelle et sur certains problèmes plus techniques.

Quelle est tout d'abord, se demande M. Lahr, l'explication des événements de la nuit du 30 juin ? Le gouvernement allemand a été en effet surpris de voir les Français rompre la conversation alors que leurs cinq partenaires étaient disposés à continuer la discussion et à rechercher, malgré l'opposition d'intérêts qui s'était manifestée, une solution à l'affaire agricole. Il y a eu un durcissement manifeste du côté français – pourquoi ? Ceci est d'autant plus frappant, que dans une conversation préliminaire franco-allemande le terrain avait été bien déblayé par M. Lahr et M. Wormser; or, on sait que ce dernier n'est certainement pas un homme qui pêcherait par excès d'optimisme.

Manifestement, il y avait des consignes venues de l'Élysée qui ont déterminé M. Couve de Murville à rompre. Ces consignes ne devaient pas être connues de tous les membres de la délégation française puisque plusieurs Français se sont montrés par après surpris de ce qui est arrivé. S'agissait-il d'une décision de circonstance ou d'une manœuvre tactique à plus longue vue ? Le Général a-t-il l'intention de mettre des questions plus principiellles sur le tapis ?

Il paraît au gouvernement allemand que le véritable motif est manifestement plus profond que la politique agricole et c'est cela qui rend la situation critique. On sait depuis longtemps ce que le Général pense de la supranationalité. M. Lahr a fait rechercher dans les archives les expressions de la pensée du Général sur ce sujet et c'est ainsi que l'on a retrouvé dans le procès-verbal des fameuses conversations de Rambouillet les idées que de Gaulle avait alors exposées au Chancelier Adenauer: la formation d'une conférence des chefs de gouvernement, la formation de deux conseils ministériels réunissant l'un les ministres des Affaires étrangères et l'autre les ministres des Affaires économiques. Or, dans ce plan, la Commission du Marché commun faisait figure de secrétariat de ce dernier conseil. Cette conception est toujours celle du Général. Il a tendance à se distancer de la Commission (il paraît que c'est surtout à son droit de proposition qu'il en veut), il se distance aussi de la règle de la majorité, c'est-à-dire qu'il désire rogner les pouvoirs du Conseil, enfin, son intention est de réduire le rôle du Parlement. D'ailleurs, la question a été posée formellement au Général dans le cadre des consultations franco-allemandes. Mais là on n'a pas pu obtenir plus qu'une déclaration sibylline disant qu'il faut « ramener la Commission à l'esprit des réalités ». Il y a une animosité manifeste du Général à l'égard de la Commission, spécialement à l'égard de MM. Hallstein et Mansholt: ce

genre de réaction est un trait caractéristique du « pouvoir personnel ».

Le gouvernement allemand prévoit que le principe majoritaire au sein du Conseil sera mis en cause d'ici le premier janvier 1966. Si tout cela se produit, l'affaire devient sérieuse, car alors les fondements du traité de Rome seraient mis en cause. Allemands, Néerlandais, Italiens, probablement aussi les Belges insistent avec vigueur pour que les règles du traité de Rome restent intangibles. Le gouvernement allemand compte fermement sur l'appui du gouvernement luxembourgeois dans ce domaine. En présence de cette opposition, le général de Gaulle pourrait alors tendre vers une sorte de « gentlemen's agreement » concernant, d'une part, l'usage du droit de proposition par la Commission et, d'autre part, l'usage du droit de décision majoritaire, en excluant cette règle p. ex. pour le cas où les « droits vitaux » de l'un des partenaires seraient en cause. Toutefois, un tel arrangement ne serait pas accepté du côté allemand, ni sous forme d'une « gentlemen's agreement » ni a fortiori sous forme d'une modification formelle du traité. Il n'y a pour le gouvernement allemand pas de compromis sur les questions institutionnelles.

Revenant à la situation créée par la rupture du 30 juin, M. Lahr dit que les Français semblent demander une sorte de « satisfaction » de la part de leurs partenaires pour le manque de prendre une décision avant le 30 juin. Le gouvernement allemand ne peut pas accepter une telle façon de voir. En effet, rappelant la genèse du règlement 25 et les péripéties antérieures de cette affaire – qui a fait trois fois de suite l'objet de délibérations du Conseil sans que l'on ait pu aboutir à une décision – M. Lahr estime que, si responsabilité il y a, celle-ci incombe au Conseil à titre collectif, y compris les Français eux-mêmes pour leur manière de négocier et d'assurer la présidence. Du côté allemand, on refuse de mettre la « faute » unilatéralement à charge des partenaires de la France. Il n'est donc pas question de « payer » comme on dit pour le retour des Français à la table du Conseil.

A ce point, M. Lahr s'interroge sur la question de savoir si la « politique de la chaise vide » est compatible avec le traité. La conclusion du côté allemand est indubitable: la France par le fait de refuser sa collaboration est en infraction avec le traité. (A ce propos, M. Lahr se réfère aux articles 5 et 219 du traité CEE; cette dernière disposition oblige les États membres de rechercher une solution à leurs divergences dans le cadre des mécanismes du traité et non en dehors). Dans ces conditions, il serait absurde de faire payer un prix aux Cinq pour que la France mette fin à cette situation: ce serait en réalité payer une prime pour la violation du traité.

M. Lahr en vient alors à un second ordre d'idées: comment régler la tactique pour l'avenir immédiat. Le Conseil de la CEE est convoqué pour le 26 juillet. Il n'y aura certainement pas de majorité pour en demander l'ajournement (Allemands, Italiens et Néerlandais sont en tout cas contre l'idée d'un ajournement). Il faut se réunir, ne fût-ce que pour reconnaître que la loi communautaire continue à être en vigueur.

En ce qui concerne l'ordre du jour, il y a eu paraît-il des réserves luxembourgeoises à l'égard de l'inscription à cet ordre du jour des problèmes qui sont à l'origine de la crise actuelle. M. Lahr estime que peu importe l'intitulé, si tant est que la situation de crise sera parmi les objets de la discussion. Que fera la Commission à cette réunion ? Allemands, Italiens et Néerlandais sont d'avis que la Commission ne devrait présenter ses nouvelles propositions qu'à la réunion du 26 seulement. Ceci permettrait aux représentants des gouvernements de les entendre sans devoir entrer dans une discussion trop approfondie. Le gouvernement italien a fait à ce sujet une proposition qui paraît particulièrement utile: la Commission ferait un rapport oral sur ses idées et quelqu'un proposerait alors que ces idées soient formulées par écrit et présentées à tous les gouvernements. La préoccupation essentielle du gouvernement allemand consiste à maintenir tant bien que mal le fonctionnement de la Communauté tout en ne faisant rien qui puisse buter davantage les Français: il faut donc suivre une ligne moyenne permettant de faire ce qui est nécessaire dans l'intérêt de la Communauté, mais sans trop par là heurter les Français.

Toujours dans le même ordre d'idées, M. Lahr estime qu'il serait désirable que les différents gouvernements ne prennent pas l'initiative de faire pour leur compte des propositions avant la session du prochain Conseil. Le gouvernement allemand se préoccupe en effet que l'on ne se donne pas l'air de vouloir lâcher la Commission. Même si l'on peut avoir des doutes sur l'opportunité de la proposition qui est à la base de toute

l'affaire (mais là, le gouvernement allemand ne peut pas élever de critiques puisqu'il a dès le début encouragé la Commission dans cette voie) il faut considérer que les idées de la Commission elle-même doivent être la base de départ de toute recherche ultérieure.

M. Lahr passe ensuite à un ensemble de problèmes plus techniques, tout d'abord à celui du financement de la politique agricole. Que les dispositions à prendre s'étendent sur une période de deux ans ou de cinq ans ou seulement d'une année (ainsi que c'est proposé par l'Italie), le gouvernement allemand peut tout accepter. En soi, la solution la plus nette serait celle qui viserait au 1er juillet 1967.

Toutefois, l'attribution à la Communauté des prélèvements agricoles exige dans la République fédérale une loi d'approbation: à cette occasion il est inévitable que la question du pouvoir budgétaire du Parlement européen sera soulevée. Il y a là un lien logique et nécessaire: on ne peut pas reprocher à la Commission d'avoir établi ce rapprochement. Or, si l'on tient compte de la situation politique, il n'y a pas de chance de voir aboutir un tel projet. Pour cette raison, le gouvernement allemand est d'avis que somme toute la meilleure solution consistera à prévoir un régime transitoire pour les cinq années à venir de façon à repousser la question des ressources propres de la Communauté jusqu'à l'année 1970. Les Français de leur côté devraient aider à obtenir une telle solution qui implique des sacrifices sensibles, spécialement pour l'Allemagne et l'Italie.

M. Lahr trouve heureuse la proposition luxembourgeoise de distinguer deux phases à l'intérieur de cette période de cinq ans, la période allant jusqu'à 1967 et la période subséquente. Ceci mériterait d'être lié à l'idée d'un progrès harmonique de la Communauté. Il serait désirable de réaliser l'union douanière pour le 1er juillet 1967, mais on n'a pas d'assurance à ce sujet. Il en est de même pour la politique commerciale et certains autres développements. L'idée du gouvernement allemand serait d'établir un « programme de travail » en vue de l'échéance du 1er juillet 1967. Au début de 1967 on procéderait alors à une sorte d'examen de conscience à ce sujet. Si le résultat de cet examen de conscience était positif, le régime de financement de la politique agricole continuerait. Si le résultat était négatif, on en tirerait les conséquences sur la politique agricole. M. Lahr ajoute que la mise en œuvre de ce « programme de travail » serait une condition essentielle pour le gouvernement allemand, qui désire réaliser un progrès synchronisé de la Communauté (*gleichmässiger Fortschritt der Gemeinschaft*). Le gouvernement allemand se rend compte de ce qu'il porte la plus grande part des charges du financement de la politique agricole. Il veut bien l'accepter, mais il désire que parallèlement il y ait un progrès harmonieux dans les autres domaines intéressant la Communauté; spécialement la politique commerciale et la politique fiscale lui paraissent essentielles dans l'ensemble.

En ce qui concerne tout d'abord la politique fiscale, M. Lahr désire que l'on fasse un début énergique, que l'on établisse un programme sérieux – bien que la réalisation de tout ceci, permettant la suppression de la « frontière fiscale », durera bien au delà de 1970. Or, tant qu'il subsiste des frontières fiscales, il n'y a pas de véritable Marché commun.

Dans le domaine de la politique commerciale, il se pose de nombreux problèmes parmi lesquels M. Lahr mentionne tout particulièrement le problème de l'accord sur le blé. Il est à prévoir que certains partenaires de la Communauté dans le GATT soulèveront la question de l'« accès au marché ». Il parle ensuite des difficultés d'interprétation spécieuses, soulevées par le gouvernement français à propos de l'article 111 auquel il voudrait donner un sens restrictif, limitant l'application du principe de majorité aux questions de procédure. Or, le gouvernement allemand tient à une sorte d'équilibre entre l'application du principe de majorité dans le domaine agricole et dans celui de la politique commerciale. Il y a enfin le problème des crédits aux pays de l'Est, une sorte de « course aux crédits » des partenaires qui amènent des périodes de crédit de plus en plus longues, actuellement 7 à 8 années. Le gouvernement allemand désire que les termes des crédits soient stabilisés à ce niveau. Pour le surplus, il est considérablement gêné par les crédits accordés à l'Allemagne orientale qui ont pour effet de vider de son contenu le commerce « interzones » et d'enlever ainsi à ce commerce toute valeur politique.

M. Pescatore, avant de passer à quelques questions plus particulières, expose tout d'abord d'une manière cohérente l'attitude du gouvernement luxembourgeois en face de la situation de crise créée au sein du

Marché commun. Selon M. Werner, il faut distinguer entre les décisions nécessaires pour aboutir à la mise en place complète du Marché commun – en d’autres termes, les décisions couvertes par des engagements pris dans le traité ou en vertu de celui-ci et, d’autre part, toutes autres dispositions destinées à modifier dans une mesure plus ou moins prononcée les bases constitutives mêmes des Communautés.

En ce qui concerne le premier ensemble de mesures, celles qui découlent nécessairement de la mise en place du Marché commun, nous sommes confrontés actuellement avec trois grands complexes de questions. Premièrement, le développement de la politique agricole, en vue d’aboutir à un Marché commun agricole; ceci comporte la nécessité de trouver une solution au problème financier et de s’entendre sur le restant des règlements et décisions en matière agricole, en ce qui concerne les secteurs jusqu’ici encore ouverts et les prix agricoles. Pour ce qui est du règlement financier en particulier, M. Werner estime qu’il faudrait tendre vers une solution couvrant le restant de la période transitoire, mais insérer une clause de révision liée si possible à des conditions objectives, qui jouerait après un délai de deux ans.

Le second complexe est celui de l’union douanière qu’il faudrait pouvoir mettre en place au courant de l’année 1967, conformément aux propositions de la Commission, grâce à l’abolition totale des droits de douane « intra » et à la mise en place intégrale du tarif extérieur commun.

Enfin, il y a un troisième ensemble de problèmes qui résultent de la progression parallèle vers l’union économique, c’est-à-dire, vers la mise en place d’un ensemble de mesures complémentaires de l’union douanière proprement dite telles que l’harmonisation fiscale et financière, l’harmonisation des politiques économiques, les règles communes en matière d’établissement et de prestations de services, la politique commerciale commune etc.

A ce point, M. Lahr intervient pour dire combien il est rassuré d’entendre mentionner la politique commerciale commune: des informations seraient parvenues à Bonn que le gouvernement luxembourgeois serait d’avis d’exclure cette matière du programme de travail. M. Pescatore rassure son interlocuteur sur ce point: le gouvernement luxembourgeois n’a jamais songé à écarter la politique commerciale commune du programme communautaire, bien au contraire, il sait par l’expérience de l’Union belgo-luxembourgeoise et du Benelux que la politique commerciale commune est indissolublement liée à la mise en place des mesures de libération internes et qu’une libre circulation « intra » est inconcevable si les dispositions relatives aux échanges économiques externes ne sont pas unifiées.

D’une façon générale, le gouvernement luxembourgeois est donc d’avis que dans la conjoncture actuelle il faudrait se concentrer avec esprit de réalisme et de modestie sur la mise en place, au cours de la période qui ira de 1967 à 1970, du Marché commun complet. Il lui semble que c’est là une tâche réalisable étant donné que des engagements en grande partie très précis sont d’ores et déjà pris par les États membres au sujet de ces différentes mesures.

En ce qui concerne d’autre part les propositions mises en avant pour faire évoluer les bases constitutives mêmes de la Communauté, il faut encore distinguer. Certaines lignes d’évolution sont d’ores et déjà indiquées par le traité: tel est le cas, en particulier, des ressources propres de la Communauté (art. 201). D’autres suggestions par contre sont entièrement nouvelles par rapport au traité et ceci est vrai spécialement pour tout ce qui concerne l’extension des pouvoirs de l’Assemblée parlementaire. D’une façon générale, le gouvernement luxembourgeois estime que les circonstances ne sont pas favorables à ce genre de développements puisque nous devons bien constater qu’il n’y a pas à l’heure actuelle, entre les partenaires, une unité d’intention et une idée politique commune. Le gouvernement luxembourgeois se demande s’il est prudent de pousser, dans de telles circonstances, la discussion en direction de ces questions critiques. On peut dès lors douter s’il était heureux de la part de la Commission d’avoir lié, dans une proposition stylée comme indissoluble, à la fois des éléments qui constituent l’exécution d’engagements déjà pris (financement agricole) et des éléments constituant une incursion dans un domaine dont on savait d’avance qu’il était controversé (problème des ressources propres et spécialement extension des pouvoirs du Parlement). Compte tenu de tout ceci, le gouvernement luxembourgeois envisagerait de chercher une issue dans la direction suivante :

1. Il faudrait tenter de réamorcer la conversation sur le terrain des problèmes qui sont posés nécessairement par le plein développement du marché commun, en d'autres termes, sur le terrain des problèmes ayant trait à la politique agricole, à l'union douanière et au développement vers l'union économique.

Dans ce contexte, il semble logique et même inévitable de reconnaître l'existence d'un problème en ce qui concerne la perception des droits d'entrée puisqu'à partir du moment où sera pleinement réalisée la libre circulation « intra » et où le tarif extérieur commun sera en place, le lieu où seront acquittées les taxes ne coïncidera plus nécessairement avec le lieu de la consommation finale des produits importés. La France, en déposant elle-même un projet de décision a d'ores et déjà reconnu l'existence d'un problème, de telle manière qu'on pourrait maintenir en discussion cette question qui conduira logiquement vers l'examen du problème des ressources propres de la Communauté.

2. Ceci étant, on sera bien obligé de reconnaître également que l'évolution de la Communauté et, plus spécialement son autonomie financière posent, dans les termes les plus généraux, un problème de « contrôle ». Les modalités de ce contrôle – gouvernemental, parlementaire – restent à préciser, l'objectif primordial étant en l'occurrence l'usage adéquat des ressources.

3. Dans la mesure, enfin, où les problèmes plus politiques – tant celui des ressources propres que celui de la démocratisation des Communautés – ne sont pas accessibles à une solution dans un délai rapproché, il faudrait joindre tout cela au dossier des travaux pour la fusion des Communautés européennes. Le gouvernement luxembourgeois estime que de cette manière on pourrait replacer la discussion sur le terrain des réalités et la dégager d'une sorte de « mythologie » politique qui n'a fait que fausser les discussions.

Au cours de cet exposé, M. Lahr s'intéresse plus particulièrement à la question des ressources propres. Pour commencer, il estime qu'il faut distinguer deux questions, qui pourraient caractériser deux étapes successives: celle de la péréquation des recettes douanières nationales (*Zollausgleich*) et celle de la mise en commun (*Vergemeinschaftung*) de ces recettes, M. Pescatore lui ayant expliqué comment les choses se passent dans l'UEBL et dans le Benelux, M. Lahr estime qu'en tout cas, en présence des écarts notables des niveaux économiques et des politiques commerciales au sein de la Communauté, une répartition des recettes au prorata des populations ne pourrait pas entrer en ligne de compte. Un critère de répartition devrait être recherché dans le domaine économique et tenir compte en particulier de la politique d'importation des différents gouvernements.

L'exposé de M. Lahr ayant laissé transparaître quelque préoccupation à l'égard de l'attitude plus conciliante prise par le gouvernement luxembourgeois au cours de la crise, M. Pescatore fait observer qu'il faut bien distinguer entre les problèmes qui ont amené la crise ouverte le 30 juin et les problèmes plus fondamentaux qui sont apparemment dans l'esprit des Français, mais qui jusqu'ici n'ont pas encore été formellement soulevés par eux. Le gouvernement luxembourgeois estime que la rupture du 30 juin est intervenue dans des conditions désavantageuses, par le fait surtout d'une proposition peu opportune de la Commission. Mais il n'y a pas de doute que si les règles fondamentales des traités, telles que les dispositions relatives au rôle de la Commission ou encore le principe des décisions majoritaires, étaient mises en cause, le gouvernement luxembourgeois insisterait vivement sur la nécessité de maintenir les règles une fois consacrées. D'autre part, le gouvernement luxembourgeois est bien d'accord avec les autres partenaires pour estimer que la « politique de la chaise vide » appliquée par la France est incompatible avec les engagements du traité de Rome. Si M. Werner a fait montre d'un esprit de réserve et de conciliation au cours des discussions de Bruxelles, c'est qu'il estimait que le problème alors en discussion était inutilement compliqué par des questions étrangères au fond du débat.

M. Pescatore relate encore à M. Lahr une suggestion qui avait été exposée à titre personnel par le Représentant permanent français à M. Borschette, au sujet d'une amélioration des relations entre le Conseil et le Parlement européen en matière budgétaire, consistant dans un système de « double navette ». Après avoir entendu les modalités précises de ce projet, M. Lahr s'est montré peu intéressé, disant que de son côté M. Wormser lui avait exposé des idées similaires, même un peu plus avancées que celles de M. Boegner.

Enfin, M. Pescatore demande de savoir si l'approche des élections allemandes aurait eu ou pourrait avoir une influence particulière, dans un sens ou dans un autre, sur l'attitude allemande dans la crise du Marché commun. M. Lahr répond que les questions soulevées sont tellement fondamentales que la réaction allemande n'est pas influencée par les vicissitudes de la politique intérieure.

Au cours d'un déjeuner qui a réuni, avec MM. Lahr et Pescatore, le secrétaire d'État Neef, quelques hauts fonctionnaires allemands et le chargé d'Affaires a.i. luxembourgeois, M. Lahr a donné un compte rendu succinct de la conversation, d'une remarquable justesse. Ce résumé n'a rien apporté de nouveau, mais il a permis de retenir deux éléments: d'une part, M. Lahr constate une très large concordance entre les vues du gouvernement allemand et celles du gouvernement luxembourgeois et, d'autre part, il montre qu'il avait parfaitement compris la portée des idées exposées au nom de son gouvernement par M. Pescatore.

Pour terminer, M. Lahr a exprimé le désir que ce contact soit maintenu et il a fait comprendre qu'il pourrait le cas échéant venir personnellement à Luxembourg pour avoir un entretien avec M. Werner au courant de l'automne.