

## Joseph Van Tichelen, Souvenirs de la négociation du traité de Rome

**Légende:** En 1981, Joseph Van Tichelen, ancien directeur général du ministère belge des Affaires économiques, rappelle quels furent les enjeux et les étapes successives de la relance européenne et de la négociation du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE).

**Source:** Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne. 1981. Bruxelles: Institut royal des relations internationales. "Souvenirs de la négociation du traité de Rome", auteur: Van Tichelen, Joseph, p. 327-343.

**Copyright:** Institut Royal des Relations Internationales

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/joseph\\_van\\_tichelen\\_souvenirs\\_de\\_la\\_negociation\\_du\\_trait\\_e\\_de\\_rome-fr-679f85cb-db3d-4c3e-b438-0062c4foaabd.html](http://www.cvce.eu/obj/joseph_van_tichelen_souvenirs_de_la_negociation_du_trait_e_de_rome-fr-679f85cb-db3d-4c3e-b438-0062c4foaabd.html)

**Date de dernière mise à jour:** 05/11/2015



## Joseph Van Tichelen, *Souvenirs de la négociation du traité de Rome*

Directeur général honoraire du ministère des Affaires économiques. Professeur émérite à l'Université libre de Bruxelles

Prévenons dès l'abord une critique.

Les lignes qui suivent ne sont que des souvenirs personnels. Ils n'ont pas la prétention d'être œuvre d'historien c'est-à-dire de donner une description complète et aux proportions exactes.

Le traité de Rome fut une œuvre collective. Parmi les non Belges qui y collaborèrent, les vedettes furent, à mon avis, M. Pierre Uri et M. H. von der Groeben. Du côté belge, le président P.-H. Spaak et le baron J.-C. Sneyers, par leur prestige et leurs contacts personnels, dominèrent toute l'entreprise. Sans eux nous n'aurions pas abouti. Ils nous ont aidés chaque fois que nous étions enlisés.

Des collaborateurs moins illustres méritent aussi notre gratitude. Feu M. W. Colleye fut inlassablement à mes côtés. Chaque matin, nous discutons de la tâche de la journée. M<sup>me</sup> Hilde Glaessens et M. Théo Raskaert m'aident utilement de leurs conseils.

Dans la commission juridique M. Y. Devadder se distingua. Il en fut de même de M. R. Beauvois à la commission financière. L'un d'entre eux aurait dû rédiger ce chapitre. Ils en ont été empêchés pour des raisons diverses.

J'aurais pu avoir recours, en écrivant ce chapitre, à des formules neutres, telles que : « l'auteur de ces lignes », « on », « il », etc. J'ai pris le parti d'utiliser un langage plus direct. Je sais que le « moi » est haïssable.

\*\*\*

Le « plan Marshall », en pleine guerre froide, devait faire disparaître les plus inquiétants déficits extérieurs des États d'Europe occidentale. Par un réseau ingénieux de canaux financiers, l'« Accord de paiement » distribua les dollars indispensables et permit, en contrepartie, de contraindre les États à démanteler, par tranches horizontales successives, leurs « restrictions quantitatives » qui entravaient l'essor indispensable de leurs économies.

Mais le « plan Marshall », ou mieux : l'OECE, buta contre le donjon central : les tarifs douaniers, qui résista avec un acharnement aveugle.

Ce fut à Paris, au Palais de la Muette, que M. Spaak annonça à ses dix-huit collègues que six d'entre eux, les « Six » de la CECA, allaient se séparer des plus timorés pour lancer l'assaut. L'émotion fut grande dans la salle et encore davantage dans les couloirs où les Britanniques reprochèrent aux membres de la délégation belge que les « Six » allaient « *kill their trade* ».

Nous avons fait l'expérience du Benelux. Les Six avaient mis en chantier la Communauté européenne de défense et l'Assemblée *ad hoc* avait été chargée de rédiger un projet de Constitution d'une Communauté politique européenne.

Nous décidâmes de rattacher notre projet tarifaire, le futur « marché commun » à cette entreprise européenne qui se mettait en marche.

Lorsque, le 30 août 1954, l'Assemblée nationale française rejeta la CED, entreprise alors sans doute prématurée du point de vue psychologique, elle ne rejeta pas seulement le traité sur l'armée européenne; elle bloqua en même temps le processus de développement de la future Communauté économique qui y avait été en quelque sorte joint.

En septembre 1953, en effet, des rapports sur la Communauté politique et sur le marché commun avaient été rédigés dans des salles voisines de l'admirable Villa Aldobrandini, près du Forum romain. Ces travaux furent poursuivis plus longuement à Paris au cours du premier trimestre de 1954.

Bien qu'enterrés sans bruit par l'échec éclatant de la CED, les résultats des conversations économiques de la Villa Aldobrandini méritent d'être regardés de plus près. D'abord parce qu'ils déblayèrent le terrain, et surtout parce qu'ils permirent aux hommes qui allaient, plus tard, après une longue pause, mener la véritable négociation, de se mesurer et de se rapprocher.

Pour plus de clarté, rappelons ici les documents qui ont conduit à la confection du traité de Rome sur la Communauté économique européenne :

1. le rapport de la conférence pour la Communauté politique européenne, tenue à Rome du 22 septembre au 9 octobre 1953;
2. le rapport de la commission pour la Communauté politique européenne, tenue à Paris du 12 décembre 1953 au 8 mars 1954 (deuxième partie : questions économiques);
3. le rapport établi par la commission d'experts constituée par la conférence de Messine, daté du 17 octobre 1955;
4. le rapport des chefs de délégation, du 21 avril 1956, dit « rapport Spaak », élaboré par M. Spaak et les six chefs de délégation, dont le baron Snoy pour la Belgique; ce document fut mis au point principalement par MM. P. Uri et H. von der Groeben.

Toutefois, à chaque étape, les négociateurs ne partaient pas du texte de la tractation précédente; dans une large mesure les conversations recommençaient chaque fois « *ab ovo* ». L'utilité des textes antérieurs consistait dans la connaissance de plus en plus affinée des problèmes traités ainsi que des positions des diverses délégations. Au travers des textes énumérés plus haut, le lecteur patient pourrait déceler une progression vers les solutions finalement retenues dans le traité CEE, de nouvelles idées surgissant en cours de route, et parfois aussi de bonnes idées se perdant. Parmi ces dernières, citons : l'harmonisation obligatoire des politiques influant sur la formation des prix, et la création d'un seul Institut de sécurité sociale au niveau de la Communauté.

\*\*\*

Le rapport rédigé à la Villa Aldobrandini et celui de la Commission de Paris contiennent déjà les principales notions retenues plus tard par le traité :

- les méthodes progressives pour aboutir à la suppression définitive des tarifs douaniers;
- les mesures pour l'élimination de ce qui restait des restrictions quantitatives;
- les moyens destinés à prévenir que, par des accords privés, ne soient rétablies les frontières intérieures;
- la liberté de circulation des capitaux;
- la libre circulation des personnes;
- la libre circulation des services;
- la coordination des politiques économique, financière et sociale;

— un fonds européen de réadaptation.

Ce qui saute aux yeux en relisant les documents précités, c'est le nombre de points sur lesquels les cinq autres délégations s'opposèrent à la délégation française, généralement négative. Dès la première page, cette opposition se remarque. Tandis que cinq délégations s'assignent le même objectif d'établir un marché commun, la délégation française propose que les États membres établissent ce marché par plusieurs traités à conclure successivement en tenant compte chaque fois de l'expérience acquise. A la fin du document, les Français vont même plus loin : ils suggèrent « de se limiter à l'ajoute au traité de la CED, de clauses économiques très générales sans aucune délégation de souveraineté et rejettent toute disposition portant intégration économique de l'Europe à six. La délégation française n'était pas en mesure de s'engager dans cette voie ».

Je rédigeai une déclaration qui se plaçait à l'opposé de nos amis français. En voici quelques extraits :

« La délégation belge résume ses thèses principales de la façon suivante :

» 1. Il ne faut pas qu'il y ait une *communauté politique* sans pouvoirs réels en matière économique conduisant à une communauté économique...

» 3. Il ne faut pas de communauté économique sans marché commun.

» 4. Il y a lieu d'énumérer dans le traité un nombre suffisant de leviers de commande...

» 5. ... L'interdépendance des six économies sera telle que ni le retrait d'un des six Etats, ni une clause échappatoire, ne peuvent plus être envisagés, à cause des désordres fondamentaux que cela causerait chez tous les partenaires.

» La délégation belge estime que les dispositions économiques du traité devront être rédigées sans parti-pris doctrinal. Dans aucun des États membres n'existent ni le laisser-faire intégral, ni le dirigisme intégral. Entre les deux, il y a place au sein des organes de la communauté pour une politique pragmatique, nuancée en fonction de la composition des majorités responsables ».

La délégation belge aborda aussi l'aspect institutionnel, — dont les cinq autres refusaient de parler — en précisant :

a) que le Parlement européen (Chambre des Peuples et Chambre des États) disposerait de la fonction législative d'application et de prévision du Traité

b) la fonction politique de contrôle de l'Exécutif : « l'Exécutif aurait deux branches : l'Exécutif supranational et le Conseil des ministres, ce dernier statuerait à la majorité simple sauf dans des cas spéciaux à définir ».

La délégation néerlandaise se montra longtemps réticente sur ce qui a été appelé plus tard : « l'harmonisation des politiques ». Elle avait espéré qu'on n'irait pas plus loin que la suppression des droits de douane. L'affaire fut même portée devant le Conseil des ministres du Benelux où les Belges s'ingénierent à montrer que l'entreprise serait vouée à l'échec si on la faisait gérer par six capitales. Le problème fut soumis au gouvernement à La Haye qui finit par s'incliner devant les indispensables abandons de souveraineté.

On le voit, nous n'étions pas au bout de notre peine.

Les accords bilatéraux reprirent comme avant, jusqu'au jour où, à Bruxelles, certains furent frappés par les démarches de plus en plus fréquentes entre Paris et Bonn. Bientôt il apparut que la France s'évertuait à renouer des liens économiques de plus en plus denses avec l'Allemagne fédérale. La cause de la paix en était, certes, servie, mais les ouvertures réciproques pour les marchandises françaises et allemandes menaçaient de se développer au détriment de la Belgique et des autres pays du Benelux.

Les chiffres vinrent assez tôt confirmer ces appréhensions. Le commerce français avec l'Allemagne de l'Ouest s'accroissait bien plus rapidement que le nôtre. Il fallait réagir. J'envoyai note sur note à mon chef, le baron Snoy et d'Oppuers, qui les transmit à M. J. Rey, à l'époque ministre des Affaires économiques. De là, elles partaient sans doute vers M. P.-H. Spaak, au ministère des Affaires étrangères. On me demanda comment je voyais la solution. Je rédigeai une étude dont l'essentiel devait finir, après des remaniements « en haut lieu », par aboutir, comme document commun du Benelux, sur la table de la conférence de Messine.

Ma proposition de reprendre les conversations de la Villa Aldobrandini était, cette fois-ci, accompagnée de suggestions de procédure pouvant augmenter les chances de succès.

Ces suggestions étaient doubles et elles étaient inspirées par l'expérience faite dans la villa romaine. Il fut d'abord suggéré un nombre aussi diversifié que possible d'objectifs : suppression des entraves commerciales, collaboration dans le domaine financier et social, travaux en commun dans le secteur des transports : routes, chemins de fer, canaux, aviation, approche en commun des grands travaux publics, énergie et spécialement énergie nucléaire. Une abondance d'objectifs donc, afin d'obtenir que l'une ou l'autre délégation, mal préparée à la discussion, mais obligée cependant de prendre la parole en séance, puisse faire objection à tel ou tel objectif, mais qu'assez de matière soit sauvée pour construire un projet sérieux. Le refus d'un objectif unique aurait causé un échec total de l'effort de relance.

Une deuxième expérience faite à Rome avait montré le danger résultant, d'une part, de volumineux travaux accomplis par des experts, et, d'autre part, de la rareté des réunions au niveau des ministres. Que les ministres de tous nos pays sont surchargés est un fait bien connu; qu'ils soient obligés de lire les dossiers dans l'avion, les entraîne parfois à improviser en séance et à tirailler au hasard dans les travaux de leurs collaborateurs. Pour y obvier, je proposai qu'un comité de ministres spécialisés soit établi, afin qu'au cours de réunions plus fréquentes, une plus grande communion de pensées en résulte entre experts et gouvernants.

La conférence de Messine sauva deux objectifs, le Marché commun et l'Euratom et, au lieu de créer un comité restreint, confia toute la tâche à un seul ministre : M. Spaak. Pourquoi M. Spaak ? Évidemment à cause du poids de sa personnalité, aussi parce que le mémorandum présenté par le Benelux, « *was a good one* » selon la formule de M. M. Kohnstamm, conseiller de Jean Monnet enfin parce que tous les ministres ne croyaient pas tout à fait à la réussite.

Le départ des travaux fut donné incontinent et poursuivi à bride abattue de juillet 1955 à fin février 1956. Une commission du Marché commun, des investissements et des problèmes sociaux fut constituée. Elle tint 36 séances. Les porte-parole des Six furent, à peu de noms près, les mêmes que ceux de la villa Aldobrandini : pour l'Allemagne M. H. von der Groeben, pour la France M. B. Clappier (succédant à M. O. Wormser), pour l'Italie M. B. Di Falco, pour le Luxembourg M. A. Dühr, pour les Pays-Bas M. J. Linthorst Homan, pour la Belgique M. J. Van Tichelen. Le Royaume-Uni, invité à se joindre aux Six, délégua M. R. F. Bretherton. A titre de conseillers, siégèrent : pour la CECA, M. P. Uri, pour l'OECE, M. A. Bertrand, et pour le Conseil de l'Europe, M. G. Nelson.

En relisant ce rapport de 146 pages, on voit apparaître avec un relief saisissant le visage du traité final. La plainte, fort répandue, que l'on ne possède aucune information sur les intentions des auteurs s'en trouve infirmée. Les commentaires sont nombreux et précis.

C'est ici qu'il faut relater l'incident survenu avec la délégation britannique : le retrait de la Grande-Bretagne de la table de négociation. Nous en étions arrivés au problème des balances de paiement et du « concours mutuel » en cas de déséquilibre fondamental et persistant.

M. Bretherton s'était jusque-là montré fort coopérant, contrairement à l'image caricaturale qu'en donnera plus tard M. J. F. Deniau dans son livre « L'Europe interdite ». A un certain moment, M. Bretherton se cabra et déclara qu'il ne pouvait plus nous suivre dans la procédure fort longue qui se dessinait. Pour lui une crise de la balance n'était jamais prévisible ni curable; elle devait toujours éclater d'une manière soudaine et se terminer inexorablement par une dévaluation, à décider par l'État seul sans immixtion de la Communauté. Je crus bon de me lancer dans la controverse pour montrer la distinction entre la montée progressive et parfois même lente vers le déséquilibre, montée qui permet encore des mesures de prévention (l'expérience l'a montré plus tard en bien des cas) et la survenance dramatique de la panique.

Rien n'y fit. M. Bretherton m'accusa d'être théoricien et irréaliste. Il se trouva que vers ce moment je relatai l'incident à M. A. Hupperts, chargé de faire la liaison entre les ministères techniques et le ministère des Affaires étrangères. Il tenait systématiquement M. Spaak au courant et joua un rôle éminemment utile. J'appris que le ministre prit l'affaire fort au sérieux. Quelques jours plus tard, M. Bretherton se retira après quelques mots amers. L'ordre était-il venu de Londres ? Une remarque était-elle venue de Bruxelles ? L'affaire ne sembla pas trop dramatique au moment même. On connaît le développement haut en couleur qui allait suivre.

\*\*\*

Le rapport achevé, M. Spaak décida de revoir ou de renouveler certaines parties dans un groupe composé des chefs de délégation. Le texte serait cette fois-ci destiné aux Parlements et à l'opinion publique. C'est dans les salons de l'ancien ministère des Affaires étrangères que M. Spaak présida un certain nombre de réunions des chefs de délégation accompagnés chacun d'un ou de deux collaborateurs. Ce furent le baron Snoy (Belgique), M. H. von der Groeben (Allemagne fédérale), M. Maurice Faure (France), l'ambassadeur A. Cattani (Italie), l'ambassadeur Lambert Schaus (Luxembourg), et le professeur G. M. Verrijn Stuart (Pays-Bas). M. P. Uri tint la plume et rédigea une grande partie du texte.

La principale surprise allait se faire jour à la conférence ministérielle à Venise le 29 et le 30 mai 1956. La guerre d'Algérie durait, le gouvernement de Paris tergiversait. Les finances françaises étaient dans un état lamentable. Il était de plus en plus difficile de financer et la guerre et les travaux dans les colonies.

Aussi les ministres français posèrent-ils la « question coloniale » devant leurs collègues réunis à la Fondation Cini : était-il possible d'inclure les colonies dans un régime spécial accueillant les exportations des colonies françaises, belges, hollandaises et italiennes sans paiement de douane dans chacun des six pays, et ensuite, pouvait-on accorder, en commun, des subsides à l'ensemble des colonies ? C'était ajouter aux territoires métropolitains un groupe de territoires d'outremer bénéficiant en commun d'un régime de préférence.

En retour, la France fit entendre qu'elle aurait une attitude moins négative dans les négociations finales pour le marché commun européen.

Les cinq ministres interpellés, qui avaient pressenti les propositions françaises, y firent bon accueil : leur œuvre principale en serait facilitée. Aussi ne fallut-il pas plus d'une demi-heure pour constater l'accord. Le reste de la conférence de Venise fut occupé par des arrangements secondaires et par... une excursion à Torcello.

Le document fort connu sous l'appellation de « rapport Spaak » fut imprimé cette fois-ci, soumis au Parlement et à l'opinion publique. Il reçut un certain écho et peu de critiques. Enfin la négociation décisive pouvait reprendre à Bruxelles dans le château encore délabré de Val Duchesse.

M. Spaak fit demander mon avis sur la personne qui conviendrait le mieux pour présider le groupe du

Marché commun. Deux pays pesaient le plus lourdement dans la balance. Comme M. P. Guillaumat (France) avait été désigné pour le groupe Euratom, mes arguments allèrent vers M. H. von der Groeben, dont on avait pu apprécier déjà les solides convictions européennes, ainsi que la précision et la pénétration de sa pensée. Il dépassa notre attente et s'avéra un président incomparable.

Les autres membres du groupe furent le professeur Alfred Müller-Armack, Hans von Boeck, Franco Bobba, Jacques Donnedieu de Vabres, Théodorus Hijzen, Joseph Van Tichelen et Albert Dühr.

Le gouvernement français ayant forcé la main à ses fonctionnaires, restés fondamentalement hostiles, ceux-ci cessèrent leur opposition de principe, mais essayèrent de truffer le texte de formules restrictives et suspensives, ainsi que de clauses échappatoires. Le débat resta animé, le ton direct et dur.

Il s'agissait cette fois de rédiger des articles en langage juridique, mais, comme on était obligé d'être précis, de nouvelles contestations surgirent et le combat fondamental reprit souvent de plus belle.

Le travail dura de juin 1956 à février 1957. Nous travaillâmes sans discontinuer, matin, après-midi, souvent le soir, samedi et dimanche compris. Les repas étaient souvent pris en commun; la discussion continuait à table, on demandait la parole en levant la fourchette.

L'analyse et les commentaires du traité remplissent trop de livres pour y revenir encore ici. Les souvenirs qui me restent de certains chapitres peuvent être utiles à ceux qui gardent encore des doutes quant à l'origine et à la portée de telle ou telle disposition.

Les articles 2 à 8 sont un résumé du traité. Arrivés au bout de notre travail, nous nous rendions compte que peu de gens liraient le texte dans son entièreté. Un survol de ses mécanismes principaux pouvait prévenir l'égaré parmi un vocabulaire nécessairement technique.

*Article 8 § 3.* Il garde le relent d'une thèse défendue par la délégation française d'un bout à l'autre des travaux : la thèse du début, on le sait, tendait à ne faire un accord que pour quatre ans, puis de réunir une conférence pour apprécier les résultats acquis, après quoi on aurait mis fin à l'expérience ou conclu un deuxième puis un troisième accord, chaque fois pour une durée limitée.

La rédaction actuelle en donne une variante adoucie; elle prévoit une procédure extrêmement tortueuse pour prolonger la période transitoire de 12 à 15 années. Le mécanisme de temporisation comportait un certain risque : il aurait toujours été possible de trouver un prétexte pour gagner du temps. Nous avons accepté le pari, pensant qu'une fois le démarrage obtenu, le secteur privé deviendrait plus conscient des avantages acquis et pousserait à continuer.

*Articles 12 à 29.* La constitution de l'union douanière — mécanique de départ essentielle — demanda on s'en doute, beaucoup de patience. N'en relevons qu'un ou deux aspects : pour effacer les frontières douanières, il suffisait de construire une échelle et de régler le rythme de la descente, tandis que pour préciser les chiffres du tarif extérieur commun, l'effort serait plus ardu.

Notre groupe avait défini la procédure à suivre; un sous-comité s'attela à la transcription en chiffres. Souvent les chefs de délégation et même les ministres devaient consacrer des séances mouvementées à arbitrer des différends.

Le dernier chiffre (celui relatif au pétrole) ne fut précisé que deux ans après la mise en route de l'ensemble du traité.

*Article 19.* La règle de base de la moyenne arithmétique entre les quatre tarifs des Etats membres ne suffisait pas dans tous les cas. Déjà pour la France et l'Italie, la descente vers cette moyenne signifiait l'obligation d'accepter une concurrence accrue des pays tiers sur leur marché au moment où les autres partenaires du Marché commun y obtenaient un accès de plus en plus large. Pour l'Allemagne et le Bénélux, la moyenne comportait une hausse de prix des marchandises importées de ces mêmes pays tiers. Le ministre Ludwig

Erhard, qui déjà ne croyait qu'à un seul principe économique, celui de la *Weltwirtschaft* (et n'aimait pas trop le groupe des Six) lançait ses anathèmes contre pareille perspective. Il fallait donc traiter à part des secteurs demandant un traitement spécial.

La solution fut trouvée par l'établissement de sept longues listes mises en annexe du traité, chacune d'elles étant soumise à un régime spécial. Si la moyenne arithmétique calculée pour les marchandises énumérées dans la liste B, C, D, E dépassait un certain plafond respectivement de 3 %, 10 %, 15 %, 25 %, le droit serait ramené à ce plafond.

« La liste F fixe les droits applicables aux produits qui y sont énumérés ». Cette phrase laconique obligea les négociateurs, ministres inclus, à un travail fastidieux. Il s'agissait de fixer un chiffre là où la méthode précédente, déjà compliquée, ne donnait pas un résultat acceptable.

Souvent, las de patauger dans une matière qui ne lui était pas familière, M. Spaak arrêta les marchandages par la parole fréquemment répétée : « Allez me chercher Monsieur Dubois ». On exposait la difficulté à M. Dubois. Celui-ci prenait son temps et, posément, prononçait ses conclusions. Personne ne parlait plus. La Conférence était à nouveau à flot. On ne dira jamais assez les services que cet expert belge, président le comité douanier, apporta à l'œuvre commune.

Mais la liste F était longue; M. Spaak, impatient, décida d'en finir en une seule journée, au cours d'une séance de ministres. Elle se tint à Paris et fut mémorable. M. Spaak, en grande forme, y prit le rôle de commissaire-priseur en vente publique. Les marchandises furent mises à l'encan. Les autres ministres, perdus devant les carbonates de magnésium, les xylénols bruts, le sélénium, entrèrent dans le jeu. Les protectionnistes énoncèrent un quelconque chiffre élevé, les libre-échangistes un chiffre bas, M. Spaak improvisa un chiffre moyen, puis conclut par la phrase consacrée : « personne ne dit mieux, adjugé ». Le soir, on rassembla les positions restantes dans une dernière liste G, qui fut transmise aux institutions futures. Après la ratification, celles-ci y travaillèrent encore pendant longtemps. Le gros livre du tarif commun (500 pages) put être imprimé. Que le spécialiste ne s'offusque pas de ces méthodes de travail; c'était la seule façon d'accomplir une œuvre aussi volumineuse en un temps record.

Les *articles 38 et suivants* consacrés à l'agriculture furent fortement inspirés par le point de vue exclusif des agriculteurs. Il me fallut beaucoup de ténacité pour faire insérer dans l'article 39 un bout de phrase disant que la politique agricole commune avait aussi pour but (lettre c) : « d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ». Plus tard, on prit grand soin d'oublier ce passage. Les ministres des Affaires étrangères s'en désintéressèrent, tandis que les ministres de l'Agriculture monopolisèrent le sujet. Ces derniers édifièrent un monument impressionnant et ésotérique, mais qui au total permit d'établir un protectionnisme communautaire plus exclusif que n'aurait jamais osé appliquer chaque ministre national. Il en résulta une hausse du coût de la vie, avec toutes ses conséquences en chaîne, et un handicap accru pour l'entrée de la Grande-Bretagne.

Le *titre III (articles 48 à 73)* consacré à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, bien que volumineux, put être discuté et rédigé à un rythme accéléré grâce à une atmosphère de collégialité qui s'installait parfois entre les six délégations. A la réunion des chefs de délégation, présidée par M. Spaak, le président de notre groupe fut invité à faire rapport. M. H. von der Groeben, en improvisant des périodes cadencées, parla sans une note devant lui : grands principes, structures des chapitres, formules économiques et leur habillage juridique, chiffres, exceptions, interaction entre les articles, tout cela roula sans perdre haleine. Lorsqu'il s'arrêta, — ce que je n'ai entendu qu'une seule fois en un quart de siècle de vie internationale —, l'assemblée nombreuse éclata en applaudissements prolongés. M. Spaak avait perdu pied. Lentement il articula : « Monsieur von der Groeben, c'est la première fois que quelqu'un me coupe le sifflet ».

Les *transports (articles 74 à 84)*. Nous nous attendions à de grands progrès dans le domaine des transports. En effet, les moyens de transport traversant souvent les frontières, c'est là que l'Europe pouvait balayer les obstacles et les régimes d'inspiration nationaliste. L'atmosphère s'avéra désastreuse. Les chemins de fer, les cours d'eau, les routes, l'aviation étant régis par des administrations d'Etat ou paraétatiques, nous devons



demander l'avis à des fonctionnaires. Ceux-ci avaient déjà leurs liens internationaux, étaient administrateurs d'organismes transnationaux, avaient leurs règles, coutumes et forum. Ils considèrent généralement notre entreprise comme une intrusion. La résistance fut forte et l'emporta. A la longue, ils n'assistaient même plus aux séances. M. Spaak essaya la séduction. A plusieurs reprises il les convia à des déjeuners à son Département. Rien n'y fit. Il fallut se résigner à un texte superficiel et stérile.

Il se produisit un jour un accrochage bien révélateur. Le ministre savait évidemment que les locomotives à vapeur roulaient d'un pays à l'autre sans s'arrêter aux frontières. Mais le progrès avait demandé des locomotives électriques; et le résultat en avait été que les trains internationaux devaient dorénavant, en raison de différences de tension du courant, s'arrêter au poste frontière pour faire remplacer une locomotive nationale par une locomotive de l'autre nationalité.

La colère de M. Spaak, toujours impressionnante, fut cette fois-ci sincère et sonore.

*Articles 85 à 90. Règles de concurrence.* Ces articles, fameux dans le monde des juristes et sujet d'effroi pour les industriels, furent proposés par la délégation allemande. Nous savions que nous allions au-devant de fortes hostilités, mais l'argumentation de Bonn était irréfutable. Il fallait prévenir qu'après l'effacement des frontières, les opérateurs privés ne les rétablissent par accord secret. Les articles en question sont de nature constitutionnelle, donc rédigés en formules générales, qui ont été précisées ultérieurement par des lois de la Communauté (règlement 17 notamment) et par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg.

*Article 101. Rapprochement des législations.* Comme cet article est injustement méconnu, citons-en la phrase essentielle : « Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres fausse les conditions de la concurrence sur le Marché commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les États membres intéressés ». Suit une procédure qui aboutit à la suppression de la distorsion par une décision du Conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée. Si ce texte nous était venu à l'esprit avant la mise au point de beaucoup d'articles précédents, il est probable que ceux-ci n'auraient jamais été écrits. L'article 101, on l'a compris, exprime en termes synthétiques ce que beaucoup d'autres formulent par le menu. Seulement les malveillants auraient de nouveau dit qu'ils ne comprenaient pas. Notre groupe se rendit compte du danger et décida de maintenir les formules explicites en même temps que les dispositions synthétiques. L'article 101 pourrait encore sortir de sa léthargie pour réfuter l'objection que telle ou telle matière n'est pas réglée par le traité.

*Articles 104 à 109. La balance des paiements.* Pour écourter un débat qui aurait pu être difficile, notre président, M. H. von der Groeben demanda à chaque délégation de lui rédiger un avant-projet de ces articles. Le texte de la délégation belge fut choisi comme base de discussion et passa moyennant quelques mises au point. Lorsque nous arrivâmes toutefois au problème du taux de change, la séance redevint houleuse comme elle l'était devenue chaque fois que, depuis la villa Aldobrandini, nous abordions ce problème épineux. Toutes sortes de thèses avaient déjà été développées : maintien de la compétence nationale sur la valeur de sa monnaie, transfert complet de la décision à la Communauté, change fixe, change flottant, systèmes mixtes... et d'autres.

La conversation durait et s'embourbait lorsque par un hasard je me souvins d'une formule utilisée fréquemment par la Grande-Bretagne dans ses arrangements avec les pays du *Commonwealth* et notamment dans les traités d'Ottawa. Lorsque les susceptibilités nationales étaient vives, Londres avait souvent recours à la disposition « *This or that point " is of common concern "* ». Mon seul mérite fut de la traduire en français. Elle est depuis lors l'article 107 § 1 « ... Chaque État membre traite sa politique en matière de change comme un problème d'intérêt commun ». Formule ambiguë, il faut l'avouer, mais qui avait au moins l'avantage de placer le taux de change dans la compétence de la Communauté, et, malgré les accrocs dans l'application du début, d'orienter la procédure ultérieurement dans la bonne voie.

*Article 123. Le fonds social.* D'importants déplacements de nos populations étant à prévoir par l'inévitable changement dans la localisation des industries, il fallait créer un fonds social européen afin d'alléger autant que possible les frais causés par ces réadaptations. La délégation allemande se montra fort réticente,

craignant que leur législation sociale plutôt sévère ne se trouve absorbée par les règles plus libérales en vigueur chez les autres partenaires. Elle avait préparé un schéma de chapitre comportant un grand nombre de secteurs industriels avec un régime différent pour chacun d'eux, ce qui aurait permis, grâce à un traitement cas par cas, de ne faire des concessions que dans quelques secteurs où les charges pour la République fédérale ne seraient pas trop lourdes. Je crus devoir combattre une telle approche. L'argument qu'il faudrait construire une administration paperassière finit par l'emporter. La Délégation allemande revint alors à la charge avec une série de conditions inscrites maintenant dans l'article 125. J'obtins en contrepartie par l'article 126 (b) qu'à la fin de la période de transition le Conseil des ministres, sur avis de la Commission, pourrait confier des tâches plus larges au Fonds.

*Article 189. Règlements.* Notre groupe eut parfois à se concerter avec le groupe financier et le groupe juridique. Mentionnons un cas important. L'article 139 allait définir les moyens d'action des organes de la Communauté pour la réalisation du Marché commun. Il fallait préciser entre autres la nature du « règlement ». Inscrire que le règlement est une loi supérieure aux lois nationales aurait fait bondir certains parlementaires et mis en danger la ratification du traité.

Le souvenir de l'échec de la CED était encore récent et nous étions, avec d'autres, soucieux d'éviter qu'un Parlement national puisse rejeter une règle établie par un ou plusieurs organes de la Communauté.

Notre groupe souligna que la réalisation du Marché commun serait mise en danger si, compte tenu des préoccupations politiques énoncées ci-dessus, l'article 189 n'était pas rédigé de manière à assurer la primauté des règles communautaires sur le droit national.

Comme pour l'ensemble de nos travaux, les vues de notre groupe furent transmises au groupe juridique, qui établit le texte suivant : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». Plus tard les juristes des Départements ministériels belges résistèrent avec obstination au caractère contraignant de cette formule, prétendant n'obéir qu'après un vote du Parlement national ou une décision « *d'exequatur* ». Ils ne cédèrent que devant un arrêt de la Cour européenne de Luxembourg.

*Article 235.* Le temps imparti à nos travaux commençait à s'épuiser. Tant de situations éventuelles dans lesquelles la Communauté pourrait se trouver nous empêchaient de leur consacrer un article, cas par cas. Notre groupe insista sur la nécessité de trouver une solution qui ouvre à la Communauté la possibilité de prendre les mesures indispensables sans passer par la procédure complexe de la révision du traité; des précédents existaient dans l'article 95 du traité CECA et, plus loin dans le passé, dans l'article 1, par. VII, clause 18 de la Constitution des États-Unis. Les vues de notre groupe furent communiquées au groupe juridique qui établit le texte suivant :

« Si une action apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ».

Cet article, appliqué jusqu'ici dans quelques cas, suscita vite le freinage de ces États qui étaient soucieux de ne pas consentir à de nouveaux abandons de souveraineté. On inventa les « accords intergouvernementaux » non conformes au traité de Rome et violateurs des Constitutions nationales qui prescrivent un vote des Parlements. Malgré cette éclipse, on peut prévoir, que lorsque la Communauté aura pris plus de place dans les esprits, l'article 235 conduira à une extension souple et importante de l'action européenne.

\*\*\*

Terminons en nous tournant à nouveau du côté de M. Spaak. Notre groupe avait achevé son travail. M. Spaak, soudain, décida de téléphoner pour faire convoquer une conférence de presse afin d'annoncer la réussite. On lui fit remarquer que le groupe juridique devait encore négocier d'importantes dispositions et que la bousculade pouvait conduire à des lacunes dans un système institutionnel.

Rien n'y fit. Devant une assemblée nombreuse de journalistes belges et internationaux, M. Spaak annonça que le traité « était fait ».

Nous avons plus tard cru trouver l'explication de cette impatience. M. Spaak devait avoir des informations plus précises sur les bouleversements qui s'annonçaient en France. La quatrième République allait à sa fin. On parlait d'une menace de parachutistes au-dessus de Paris. Le régime qui s'annonçait pouvait être anti-européen. Il fallait l'empêcher de bloquer une négociation toujours ouverte.

Si cette hypothèse s'avère plausible, nous pouvons dire que M. Spaak, grâce à son flair et son esprit de décision, assura la réussite du traité en le faisant passer durant l'intervalle assez court où, au cours de cette décennie, la France lui était favorable.