

Lettre de Albert Borschette à Eugène Schaus (19 juin 1961)

Légende: Le 19 juin 1961, le représentant luxembourgeois auprès des Communautés européennes, Albert Borschette adresse une lettre à Eugène Schaus, ministre des Affaires étrangères, dans laquelle il marque sa déception quant au contenu du mémorandum de Paul-Henri Spaak sur la coopération politique européenne.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Coopération politique européenne. Questions fondamentales. Commission d'étude, AE 13077.

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/lettre_de_albert_borschette_a_eugene_schaus_19_juin_1961-fr-48bdc5db-2fab-48b8-8779-30eaa42edaea.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2014

Lettre de Albert Borschette à Eugène Schaus (19 juin 1961)

Bruxelles, le 19 juin 1961

Confidentielle

Le Représentant Permanent auprès des Communautés Européennes
à
Son Excellence Monsieur Eugène Schaus
Ministre des Affaires Etrangères à Luxembourg.

Objet : Coopération politique - Mémoire de M. Spaak.

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint le mémorandum élaboré par M. le Ministre Spaak sur la coopération politique, à la suite de la rencontre des Ministres des Affaires Etrangères Benelux du 6 juin courant.

A titre personnel, je ne peux cacher ma déception devant ce texte qui remet en cause un certain nombre de compromis difficilement acquis, et qui risque fort d'être inacceptable pour les délégations allemande, italienne et notamment française.

D'ailleurs une première réaction du Gouvernement français nous a été déjà communiquée par l'intermédiaire du représentant de l'Ambassade de France à Luxembourg, qui a déclaré que "plutôt que d'engager des discussions sur la base des propositions de compromis Benelux, le Gouvernement français préférerait abandonner l'idée même de la relance de la coopération européenne en matière politique".

M. Spaak, peut-être mal ou incomplètement informé, a voulu construire un compromis qui donne plus à la fois à la France et aux Pays-Bas que ces pays n'ont demandé dans la dernière phase des négociations.

Je me permets de faire quelques considérations d'ordre personnel sur les divers articles du mémorandum.

L'article 3 affirme la garantie intégrale des compétences des Commissions et demande que, si des questions entrant dans la compétence des Traités de Rome sont discutées par les Chefs d'Etats et de Gouvernements, les Commissions soient admises à les discuter sur un pied de parfaite égalité.

Autant nous pouvons être d'accord sur cette affirmation de principe, autant il s'agit, à mon avis, de nuancer ce principe dans la pratique. Les exemples qui ont inspiré la prise de position de M. Spaak le prouvent d'ailleurs.

Pour la fusion des Exécutifs, et même si l'on accepte l'applicabilité de l'article 236 qui donne un droit d'initiative aux Commissions pour la révision du Traité, c'est une Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres qui a seule le pouvoir de décision en cette matière. Il serait donc difficile d'argumenter, même d'après le texte du Traité, que les Commissions, après avoir usé éventuellement de leur droit d'initiative, devraient être admises sur un pied de parfaite égalité à discuter de la fusion dans une conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres qui pourraient être les Chefs d'Etats ou de Gouvernements.

Pour les élections au suffrage universel direct, il est vrai que d'après l'article 138 du Traité C.E.E., c'est le Conseil statuant à l'unanimité qui arrête les dispositions afférentes. Il est aussi certain que les Commissions n'interviennent pas dans le processus de décision.

Dans le cas de l'Université Européenne, il existe au moins une incertitude juridique sur le point de savoir si l'article 9, alinéa 2 du Traité Euratom est applicable pour réaliser une Université Européenne telle qu'elle est envisagée actuellement. Si cette insécurité juridique et une volonté certaine d'un Etat membre de sortir ce problème du cadre des Communautés empêchent la réalisation d'une Université Européenne à l'intérieur des

Communautés, le but à atteindre justifie, à mon avis, par son importance et ses répercussions européennes, sa réalisation dans l'enceinte intergouvernementale.

Quant aux problèmes essentiels qui se poseront à courte échéance aux Communautés de Bruxelles, les plus importants sont sans doute le nouvel Accord d'Association avec les pays africains, la politique agricole commune et l'adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne.

Pour l'association définitive des pays africains, la Commission n'a même pas un droit d'initiative ou de proposition, car il y a aussi, et il convient de le souligner, un cadre intergouvernemental prévu dans les Traités de Rome.

Mais c'est le problème de la politique agricole commune qui prouve le mieux combien sera nécessaire l'impulsion politique des Chefs d'Etats et de Gouvernements pour faire progresser un problème qui, dans le cadre communautaire, se trouve actuellement dans une impasse complète.

Le Conseil de Ministres, même à son niveau le plus élevé, celui des Ministres des Affaires Etrangères - car c'est une illusion de croire que certains Chefs d'Etats ou de Gouvernements accepteraient de se réunir dans le cadre des Conseils - n'arrivera sans doute pas à dégager de solution à ce problème crucial. Il n'y a en effet que l'autorité du Chancelier Adenauer et du Président de Gaulle qui puisse imposer une solution politique et communautaire qui comportera des sacrifices considérables sur le plan de la politique intérieure et dont aucun autre Ministre ne voudrait prendre la responsabilité. Le danger de cette procédure est évident, surtout pour les petits pays. Mais devant les données politiques actuelles, et compte tenu de la position idéologique du Président de Gaulle et de son Gouvernement, elle est la seule à pouvoir dégager actuellement les Communautés de la stagnation dans laquelle elles s'enlisent.

Quant à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun, seule la décision politique du Général de Gaulle la rend possible. Les négociations sur la Zone de Libre Echange n'ont que trop prouvé que la technicité des problèmes peut toujours fournir un prétexte pour rompre, quand la volonté politique d'aboutir fait défaut.

Ces exemples me semblent prouver que la prise de position du mémorandum de M. Spaak dans ces questions est trop catégorique, parce qu'elle repose en grande partie soit sur des équivoques, soit sur de faux problèmes. Par ailleurs, elle aggrave finalement les difficultés en formulant des principes abstraits, au lieu de partir d'un texte concret qui est le projet de rapport aux Chefs d'Etats et de Gouvernements, élaboré par la Commission d'Etudes de Paris et approuvé déjà, à l'exception de trois paragraphes, par toutes les délégations.

Ainsi, compte tenu des préoccupations des trois Gouvernements Benelux, le texte de l'article 6 du rapport de la Commission d'Etudes de Paris pourrait être amendé de la façon suivante :

"Toutes les délégations sont d'accord à affirmer que les Traités de Rome devront être exécutés dans leur intégralité, et qu'en conséquence les Commissions continuent d'exercer toutes leurs compétences. Les questions entrant dans cette compétence ne devraient donc pas être discutées dans un autre cadre que celui créé par le Traité de Rome, avec la participation de toutes les institutions prévues par ce Traité (texte du mémorandum Spaak).

"Toutefois, l'intervention des Chefs d'Etats et de Gouvernements serait souhaitable dans les cas où en raison des responsabilités politiques exceptionnelles ou des exigences d'unanimité qu'impliquerait l'adoption d'une décision, l'exécution de ces Traités par les institutions qui en sont normalement chargées, se trouverait retardée ou compromise. (Texte projet de rapport de la Commission d'Etudes de Paris).

Dans l'intérêt même du renforcement des Communautés existantes et de l'intégration européenne, il serait d'ailleurs extrêmement dangereux d'enlever du package deal général sur la coopération politique et culturelle, les problèmes de renforcement des Communautés existantes.

Dans une conversation privée, l'Ambassadeur Cattani a, à mon avis, parfaitement défini le problème : Les six pays se trouvent devant un tryptique : coopération politique, coopération culturelle, intégration économique. Si on enlève un volet du tryptique, à savoir l'intégration économique, pour l'isoler à nouveau dans le cadre communautaire, le compromis devient de plus en plus difficile pour les pays qui, dans la situation actuelle, veulent lier la France à l'Europe tout en n'étant pas d'accord très souvent ni avec ses méthodes, ni avec ses buts.

Par ailleurs, à la dernière réunion de la Commission d'Etudes de Paris, la délégation italienne avait fait entrevoir une solution de compromis pour certains problèmes communautaires, comme la fusion et les élections européennes, qui pourrait être considérée comme acceptable pour la France et relativement peu dangereuse pour nos intérêts nationaux. Elle consisterait à ce que les Chefs d'Etats et de Gouvernements affirment que, dans la finalité politique qu'ils poursuivent, les élections européennes et la fusion sont des éléments importants, sinon essentiels, mais dont la réalisation ne pourrait être prévue que dans une seconde étape de l'intégration et de la coopération.

Quant au contenu des consultations politiques, l'article 4 du mémorandum Spaak me semble inacceptable pour la France et même aller au-delà de ce que le Gouvernement néerlandais exigeait encore dans sa solution de compromis en ce qui concerne les questions NATO.

Quant à la participation de la Grande-Bretagne aux discussions des Chefs d'Etats et de Gouvernements, préconisée dans le mémorandum Spaak (article 5), cette prise de position est assez incompréhensible aussi bien dans sa forme que quant au fond. Le Ministre Spaak va même au-delà des demandes du Gouvernement néerlandais qui, dans la dernière version du rapport Fouchet, estimait seulement souhaitable la participation de la Grande-Bretagne. D'ailleurs, du point de vue tactique, on fait un cadeau gratuit à la Grande-Bretagne.

Il n'y a, à mon avis, qu'un seul moyen pour déterminer la Grande-Bretagne à adhérer au Marché Commun, c'est d'aller vite et loin dans le domaine économique. Lui reconnaître le droit de participer à l'Europe politique sans adhérer à l'Europe économique, c'est à la fois l'encourager à ne pas adhérer au Marché Commun et lui offrir le meilleur moyen de freiner l'unification politique. Car, si la Grande-Bretagne se décide finalement à adhérer au Marché Commun, ce ne sera que pour des raisons économiques ou commerciales. Elle n'est pas encore prête à reconnaître les finalités politiques des Traités de Rome que seule une longue accoutumance à l'intégration économique pourra lui donner.

Le Gouvernement français se chargera sans doute de déclarer inacceptable cette proposition de M. Spaak, mais il convient de souligner la contradiction qu'on pourrait reprocher au Gouvernement luxembourgeois s'il acceptait le texte du mémorandum Spaak dans cette question. En effet, la délégation belge peut prétendre qu'un changement de Gouvernement justifie sa nouvelle doctrine. La délégation néerlandaise peut affirmer qu'elle revient à une prise de position de principe qu'elle avait mitigée ensuite dans la négociation pour des raisons tactiques. La délégation luxembourgeoise n'aurait aucun argument pour justifier sa volte-face, sauf celui de la solidarité Benelux.

L'article 6 du mémorandum Spaak, qui propose la création d'un petit secrétariat, est évidemment le plus dangereux pour nos intérêts nationaux. En outre, M. Spaak, de nouveau, va au-delà des exigences actuelles de la France. En effet, la délégation française a accepté au sein de la Commission d'Etudes de Paris qu'il ne soit pas fait mention, à l'heure actuelle, de ce Secrétariat, et que la Commission d'Etudes continue provisoirement ses travaux pour préparer les prochaines rencontres au Sommet.

On pourrait peut-être imaginer une solution de compromis, mais cela seulement au cas où M. Spaak persisterait à offrir aux Français leur secrétariat permanent. Elle consisterait à maintenir intégralement les paragraphes 11 et 12 du projet de rapport de la Commission d'Etudes de Paris, mais à ajouter une phrase qui dirait : "Les Chefs d'Etats et de Gouvernements apprécieront ultérieurement si une légère infrastructure administrative permanente serait de nature à faciliter les travaux de la Commission d'Etudes".

Il me semble toutefois qu'à brève échéance, le Gouvernement luxembourgeois devrait revoir l'ensemble du problème du siège à la lumière des données actuelles et nouvelles. En effet, la récente prise de position du

Gouvernement français sur le problème de la fusion prouve que le fameux axe "Paris-Luxembourg" dans cette question n'était qu'un malentendu. Nous étions d'accord avec les Français tant qu'ils ne voulaient pas de fusion. Pouvons-nous l'être encore quand ils demandent la fusion entre la C.E.C.A. et la C.E.E. dans le but manifeste de ramener les pouvoirs et les compétences, théoriques il est vrai, de la Haute Autorité à ceux de la Commission Marché Commun ?

Il s'agirait donc, à mon avis personnel, de savoir ce que le Gouvernement luxembourgeois demandera en définitive dans la question du siège, et à quel moment.

Je crois qu'il serait assez facile de convaincre tous nos partenaires de maintenir à Luxembourg le siège de la Cour de Justice.

Je crois aussi que l'établissement à Luxembourg de l'Assemblée Parlementaire européenne et de ses services serait une compensation adéquate pour le départ éventuel de la C.E.C.A. Plusieurs de nos partenaires, entre autres les Pays-Bas et la République fédérale ne semblent pas être défavorables à ce projet. Naturellement il s'agirait surtout d'obtenir du Gouvernement français son accord pour le départ de l'Assemblée Parlementaire de Strasbourg, ce qui pose évidemment un grave problème de politique intérieure. Mais, le Conseil de l'Europe et son Parlement restant à Strasbourg, et moyennant des compromis dans la question du secrétariat permanent politique à Paris, la France serait peut-être d'accord à nous accorder cette compensation.

Si donc le Gouvernement luxembourgeois décidait de demander dans la solution définitive sur le siège, de garder à Luxembourg la Cour de Justice et d'y établir l'Assemblée Parlementaire Européenne, il serait, à mon avis, nécessaire d'introduire le problème du siège dans le grand package deal général qui aura lieu au sujet de la coopération politique, car c'est seulement dans ce cadre que nous pouvons offrir quelque chose à nos partenaires, ce qui n'est pas le cas dans une négociation séparée sur le siège qui devra, de toute façon, recommencer au printemps 1962.

Je viens de voir M. van den Bosch, Secrétaire Général au Ministère des Affaires Etrangères belge, qui m'a donné quelques précisions aussi bien quant aux questions de fond du mémorandum de M. Spaak que pour la procédure.

Pour cette dernière, le Gouvernement belge attend maintenant les réactions officielles de ses partenaires du Benelux, avant de communiquer, éventuellement, par la voie diplomatique, le mémorandum aux trois autres pays membres.

Toutefois, à la suite d'une entrevue que l'Ambassadeur de France à Bruxelles a eue avec M. van den Bosch, et au cours de laquelle celui-ci lui a exposé les grandes lignes du mémorandum de M. Spaak, la réaction française a été extrêmement violente, comme le prouve d'ailleurs la démarche du représentant de l'Ambassade de France à Luxembourg, et une note verbale remise par l'Ambassadeur de France à Bruxelles qui est encore, d'après M. van den Bosch, plus catégorique.

Les réactions que le Gouvernement belge attend de ses partenaires du Benelux, devraient lui parvenir sans doute avant la fin de la semaine, afin que les délégations du Benelux puissent se mettre d'accord sur un texte commun à défendre devant la Commission d'Etudes à Paris, le 27 juin prochain.

A mon avis, cela sera difficilement réalisable dans le temps, et peu souhaitable dans la tactique.

Personnellement, je crois qu'il serait plus opportun d'annuler la réunion de Paris du 27 juin, de prévoir une réunion des trois Ministres des Affaires Etrangères du Benelux la veille de la réunion de Rome, afin que M. Spaak puisse présenter son mémorandum directement devant les Ministres des Affaires Etrangères des trois autres pays.

L'Ambassadeur van den Bosch m'a semblé favorable à une telle procédure.

Quant au fond des problèmes, il me semble que le texte actuel du mémorandum de M. Spaak laisse une

équivoque au sujet de la participation de la Grande-Bretagne aux réunions des Chefs d'Etats et de Gouvernements. En effet, M. van den Bosch m'a dit qu'une telle participation effective ne pourrait être envisagée de l'avis de M. Spaak qu'au moment où la Grande-Bretagne aurait fait officiellement une demande pour adhérer au Marché Commun.

En clarifiant le texte de cette façon, il deviendrait peut-être plus acceptable pour certains de nos partenaires.

Par contre, M. van den Bosch m'a dit que le Secrétaire van Houten avait fait venir ce matin l'Ambassadeur de Belgique à La Haye pour lui exposer que le texte actuel du mémorandum Spaak concernant la participation éventuelle de la Grande-Bretagne, n'allait pas assez loin, et que la participation effective de la Grande-Bretagne à toutes les réunions des Chefs d'Etats et de Gouvernements était un préalable pour le Gouvernement néerlandais. Il s'agit, en l'occurrence, d'un durcissement de la politique néerlandaise, due probablement à l'absence de M. Luns.

J'ai exposé, à titre tout à fait personnel les amendements de texte que j'avais élaborés concernant l'article 3 et l'article 6 du mémorandum Spaak. M. van den Bosch a dit que l'amendement sur les problèmes communautaires et la participation des Commissions aux réunions des Chefs d'Etats et de Gouvernements, lui semblait acceptable. Par contre, en ce qui concerne le Secrétariat permanent, il a proposé de lire mon amendement de la façon suivante : "Les Chefs d'Etats et de Gouvernements sont d'accord à considérer qu'une légère infrastructure administrative permanente serait de nature à faciliter les travaux de la Commission d'Etudes".

M. van den Bosch m'a dit qu'à la réunion du 6 juin des trois Ministres Benelux, un accord unanime avait été obtenu à ce sujet.

Je vous serais donc très reconnaissant de bien vouloir me donner des instructions générales sur l'ensemble du problème, mais notamment sur les trois points suivants :

1°/ Procédure.

Faut-il décommander la réunion de la Commission d'Etudes du 27 juin à Paris, prévoir, par contre, une réunion préparatoire des trois Ministres des Affaires Etrangères Benelux à Rome ?

2°/ Pourrais-je éventuellement proposer officiellement comme amendements du Gouvernement luxembourgeois, ceux esquissés par moi à la page 4 in fine et à la page 7 de ce rapport.

3°/ Quels autres amendements le Gouvernement luxembourgeois propose-t-il aux Gouvernements belge et néerlandais ?