

## Les délibérations du Conseil extraordinaire de Luxembourg (Luxembourg, 25 janvier 1966)

**Légende:** Le 25 janvier 1966, Pierre Pescatore, secrétaire général du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, dresse le compte rendu des délibérations du Conseil extraordinaire des Communautés européennes des 17 et 18 janvier 1966 au cours duquel les ministres des Affaires étrangères des Six réunis à Luxembourg ont examiné ensemble les possibilités de dégager un compromis politique permettant de résoudre la crise de la chaise vide.

**Source:** Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Affaires étrangères. 53.

**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/les\\_deliberations\\_du\\_conseil\\_extraordinaire\\_de\\_luxembourg\\_luxembourg\\_25\\_janvier\\_1966-fr-fd509691-4f5e-4758-be36-6e9aaa7814a4.html](http://www.cvce.eu/obj/les_deliberations_du_conseil_extraordinaire_de_luxembourg_luxembourg_25_janvier_1966-fr-fd509691-4f5e-4758-be36-6e9aaa7814a4.html)

**Date de dernière mise à jour:** 05/09/2012

## Compte rendu de la réunion du Conseil extraordinaire des Communautés (17 et 18 janvier 1966 à Luxembourg)

I. Les 17 et 18 janvier 1966, les représentants ministériels des six États membres de la CEE et de la CEEA se sont réunis en Conseil restreint, qualifié de « Conseil extraordinaire » parce que, conformément aux accords entre les Cinq et la France, il s'est tenu en l'absence des Commissions européennes et en dehors du cadre habituel pour les réunions des Conseils, c.à.d. le Palais des congrès à Bruxelles. La réunion a eu lieu à l'Hôtel de Ville à Luxembourg sous la présidence de M. Pierre Werner, président en exercice des Conseils de la CEE et de la CEEA. La liste des représentants ministériels figure en annexe. Un souper offert au ministère des Affaires étrangères le 17 janvier par le président du Conseil a réuni les participants à la session.

L'ordre du jour comportait un seul point, à savoir : « L'examen de la situation générale des Communautés ».

II. En ouvrant la séance, M. Werner souligne le caractère extraordinaire de cette réunion du Conseil. Il exprime l'espoir que tous les partenaires soient disposés d'avoir une discussion franche et nette, afin qu'un pas décisif puisse être accompli vers la reprise de relations normales au sein des Communautés.

Au nom de la délégation française, M. Couve de Murville expose ensuite la position française. Il rappelle que le point de départ de la crise se situe dans l'échec des discussions sur le règlement financier de fin juin 1965. Il attribue cet échec au fait que les mécanismes institutionnels en vigueur dans les Communautés ne sont pas adaptés aux problèmes à résoudre. En particulier, c'est la commission qui a compliqué les problèmes en présentant des propositions inattendues et qui allaient bien au-delà de ce qui avait été prévu. De ce fait il n'a pas été possible de trouver une base objective de discussions entre les Six « qui se sont égarés ». Il échet de faire maintenant un examen de conscience et de voir ce qu'il faut réformer. Cet examen doit se faire sur le plan politique : tel est le but de la présente réunion.

La délégation française évoque à cet égard deux problèmes, à savoir la votation majoritaire ainsi que la coopération entre le Conseil et la Commission. Par la suite, elle expose ses idées sur l'organisation future des travaux requis pour la solution de la crise. Dans le présent compte rendu, chacun de ces trois problèmes sera traité séparément.

### 1. Problèmes concernant le vote

Exposé de la position française : Il est normal qu'au cours des délibérations du Conseil, des conflits d'intérêt se manifestent entre les partenaires. Mais l'objectif commun du travail communautaire doit être d'arriver à un accord, c.à.d. de trouver un compromis entre les positions, sans imposer des solutions à l'un quelconque des partenaires. La troisième étape du traité de Rome verra le recours accru à la procédure du vote majoritaire et cela notamment pour des questions importantes comme la politique commerciale ou la politique agricole, alors qu'auparavant le vote majoritaire ne portait que sur des problèmes « d'application ». Notre Communauté n'étant pas idéale, l'actuel système des votes majoritaires devient une source de conflits; c'est un système « tordu ». Il avait été inventé pour que, paraît-il, de meilleures garanties soient assurées aux petits pays exposés à se trouver le plus souvent en minorité au Conseil. Le système est fondé sur l'idée que la Commission – qui prend elle-même ses décisions à la majorité – est objective et qu'elle protège les petits pays qui y sont largement représentés. En réalité, ceci n'est toutefois qu'une vue de l'esprit, car la majorité dans la Commission n'est le plus souvent que le reflet de celle du Conseil.

Comment le système actuel pourrait-il être aménagé et amélioré ?

A. Par une modification des traités de Rome. Ceci n'est pas une idée révolutionnaire, car ces traités sont déjà en voie de modification par le traité de fusion. D'autre part, n'oublions pas que les propositions de la Commission sur le rôle de l'Assemblée prévoyaient elles-mêmes des modifications aux traités. Mais le gouvernement français se rend compte que certains États membres objectent que leur parlement n'approuverait pas une modification des traités sur les stipulations relatives au vote. Ceci est une vue que le gouvernement français accepte. Il échet par conséquent de trouver une solution alternative.

B. On peut rechercher un arrangement de caractère politique, par lequel on conviendrait de ne pas invoquer, en fait, les règles de vote inscrites aux traités. A l'appui de cette idée, l'orateur indique que le retour au vote majoritaire n'est qu'une faculté mais non pas une obligation dans l'esprit du traité (cette assertion suscite les objections les plus vives de la part des autres délégations). M. Couve n'a pas d'idée préconçue quant à une formule pour cet arrangement politique. Il ne croit pas que l'on puisse aller jusqu'à énumérer les cas qu'il faudrait exclure du vote majoritaire. D'autre part, la formule ne sera acceptable à la délégation française que si elle garantit qu'on ne prendra pas recours dans certains cas à une décision majoritaire. Dans cette perspective, M. Couve propose le texte suivant : « Le Conseil ne se prévaudra pas de la possibilité de décider à la majorité lorsque l'un des États membres le demandera ».

Délibérations du Conseil : Les « Cinq » (RFA, Italie, Benelux) constatent qu'il serait inopportun et d'ailleurs impossible de changer les traités en ce qui concerne la procédure de vote. Les délégations allemande et néerlandaise se limitent à exprimer une attitude négative à l'égard de la position française, en attirant l'attention sur le fait que les décisions prises jusqu'ici dans les institutions communautaires ont toujours été inspirées d'égards mutuels. M. Luns réaffirme son opposition au droit de veto, qui serait une cause de paralysie pour la Communauté. Il serait toutefois d'accord de concéder une garantie contre les abus de la majorité.

Le président estime que toutes les délégations sont d'accord d'admettre que des problèmes se posent à partir de l'entrée dans la troisième étape. Il faut envisager le problème sous un angle positif, en partant de l'idée que les traités ne conçoivent l'intérêt commun qu'en fonction de l'intérêt des États membres, comme il ressort expressément des articles 2 et 6 du traité de la CEE. Ne pourrait-on pas chercher une formule en partant de cette considération ?

M. Colombo (Italie) estime que la formule proposée par la France est purement négative, car elle tend uniquement à empêcher l'application du système majoritaire et aboutit en fait à modifier les traités sans recourir aux procédures parlementaires requises, ce qui la rend inacceptable. De plus, une telle formule serait pleine de risques pour le bon fonctionnement de la Communauté, dont elle pourrait bloquer le fonctionnement à la suite d'une déclaration unilatérale et subjective même pour des motifs mineurs. Par contre, on pourrait concevoir un arrangement d'ordre temporaire expirant au plus tard à la fin de la période de transition. Comme l'avait déjà déclaré M. Schröder, M. Colombo pense que si un pays déclare qu'un intérêt vital est en cause, un effort commun devrait être fait pour trouver une solution unanime. Mais, il faudrait écarter la possibilité de mettre le vote majoritaire « au frigo ».

Au stade actuel, l'orateur peut envisager un engagement d'unanimité dans deux hypothèses :

A. Modifications de décisions adoptées par le Conseil à l'unanimité au cours des deux premières étapes;

B. Questions qui eussent dû être décidées à l'unanimité pendant les deux premières étapes, mais qui sont restées en souffrance.

M. Spaak (Belgique) appuie les vues exposées par M. Colombo. Il regrette l'idée qu'un accord entre ministres puisse modifier les traités, car ceci soulèverait des problèmes de principe inacceptables pour les parlements nationaux. Mais, il faudrait faire le maximum pour assurer que les traités soient appliqués au sein du Conseil « dans toute sagesse », c'est-à-dire avec le but d'arriver chaque fois que possible à un vote unanime pour les décisions importantes. Pour M. Spaak, le vote majoritaire n'est qu'une suprême mesure en cas d'impasse. L'expérience démontre d'ailleurs que pour des questions importantes, l'accord unanime a en fait toujours pu être réalisé (discussions sur la fusion et le siège, sur le prix des céréales, etc.). Quant aux garanties demandées par la France, M. Spaak entrevoit l'arrangement suivant :

A. Il reprend les idées exposées sub (a) et sub (b) par M. Colombo;

B. Pour les matières non couvertes par la proposition Colombo, il propose de stipuler dans un protocole une procédure de conciliation par étapes, à savoir que le Conseil procéderait – comme dans nos procédures

parlementaires – à plusieurs lectures des propositions de la Commission chaque fois qu’elles toucheraient l’intérêt particulier ou vital d’un ou de deux États membres. Si trois lectures, c’est-à-dire trois efforts de compromis n’aboutissaient pas à un vote unanime, on reviendrait au vote majoritaire. Ce protocole serait introduit par des considérants, dont M. Spaak soumet un avant-projet aux chefs de délégations. Son texte se réfère à l’article 2 du traité de Rome, parle de l’hypothèse où, « un intérêt essentiel serait en jeu » et exprime l’idée qu’il faudrait « sauvegarder les intérêts de la minorité ».

La proposition (b) de M. Colombo semble acceptable pour toutes les délégations, quoique M. Schröder se réserve de la faire étudier d’une façon plus approfondie et que M. Luns ne pourrait faire connaître son accord que lorsque tous les éléments en discussion seront connus. Par contre, la proposition (a) de M. Colombo soulèverait de sérieuses difficultés d’application pour MM. Schröder et Luns, alors que la délégation luxembourgeoise n’a pas formulé d’objections. Quant à la délégation française, elle estime que l’unanimité va de soi dans le cas visé. Elle ne pourrait pas s’imaginer qu’une décision prise à l’unanimité fût modifiée à la majorité, car cela mettrait en cause toute la confiance régnant dans la Communauté.

Enfin, les Cinq ne soulèvent pas d’objections fondamentales contre la procédure de conciliation de M. Spaak, quoique la délégation allemande lui reproche d’être bien compliquée. Pour M. Couve, elle ne résout pas le problème, puisqu’elle aboutit quand même au vote majoritaire qui reste inacceptable pour la délégation française. Pour M. Werner, cette discussion se résume à une différence d’optique assez fondamentale, les uns voulant se prémunir contre les abus de la majorité, les autres contre l’abus de la minorité ou du droit de veto. Il faudra donc essayer de trouver une formule couvrant les deux préoccupations apparemment contradictoires.

## 2. Coopération entre le Conseil et la Commission

Exposé de la position française : le gouvernement français n’entend pas faire de procès à la Commission dont il reconnaît les mérites. Il n’est pas question de modifier son statut stipulé dans les traités. Mais il faut que la Commission s’en tienne à son rôle défini dans les traités et qu’elle fasse preuve de discernement politique. M. Couve commente ensuite un aide-mémoire en dix points qui est diffusé par la délégation française et qui concerne des critiques quant aux modalités de l’exercice des activités de la Commission. L’analyse détaillée de cet aide-mémoire et des observations des délégations, fait l’objet d’un rapport séparé.

Il s’agit de problèmes liés notamment aux activités de la Commission dans ses rapports avec l’extérieur (relations diplomatiques, publicité, information) au contrôle des dépenses des Commissions, à la délégation de pouvoirs par le Conseil à la Commission et à la préparation des propositions.

La mise en place de la Commission unique permettra d’opérer sans heurt la transition entre le régime de l’actuelle Commission et le régime modifié à appliquer à la Commission unique. Dans cette optique, il conviendrait que les procédures de ratification du traité de fusion soient terminées dans un proche avenir, de sorte que la mise en place de la Commission unique puisse être opérée aussi rapidement que possible. Bien entendu, cette mise en place présuppose un accord préalable sur la composition de la Commission ainsi que sur la rotation de sa présidence et de ses vice-présidences. De cette façon, des problèmes juridiques insurmontables seraient évités et le travail communautaire pourrait reprendre le plus rapidement possible.

### Délibérations :

Les délégations des Cinq rendent hommage aux travaux des Commissions européennes. A la suite de la délégation allemande les représentants d’Italie et du Benelux remarquent que l’aménagement des activités des Commissions tombe sous le coup des articles 162 de la CEE et 131 d’Euratom, qui disposent que le Conseil et la Commission organisent « d’un commun accord » les modalités de leur collaboration. Tout changement dans le régime actuel – fondé en partie sur une communication de M. Pella, président du Conseil en 1959, et en partie sur la tradition – devrait donc être déterminé de commun accord avec les Commissions, avec lesquelles il faudrait prendre contact le plus tôt possible. Il n’est pas acceptable que le Conseil élabore des directives qui seraient imposées aux Commissions. Il ne faut pas diminuer les pouvoirs de cette institution qui doit continuer à jouer le rôle de moteur de la Communauté.

M. Couve partage l'avis que la matière tombe sous les dispositions citées. La discussion actuelle ne servira à son avis qu'à déterminer la position du Conseil lors de ses entretiens ultérieurs avec la Commission, Les actuelles Commissions ne resteront plus très longtemps en fonction; ainsi, les nouvelles modalités qualifiées de simples « lignes de conduite » s'appliqueront à la Commission unique et feront donc partie du règlement d'ensemble de tout le contentieux actuel. Mais il n'est pas question de diminuer la position de la Commission telle qu'elle résulte des traités.

Le Conseil passe ensuite à l'examen des dix points de l'aide-mémoire français. Sur proposition de M. Werner, la discussion ne portera pas sur les problèmes figurant sub 3) et sub 4) de l'aide-mémoire relatif aux pouvoirs délégués par le Conseil aux Commissions qui relèvent avant tout de l'exercice de ses compétences par le Conseil.

Les autres points ne semblent pas soulever d'objections insurmontables de la part des cinq délégations qui admettent que le régime actuel ne met pas suffisamment en évidence le caractère bicéphale que devrait avoir la représentation de la Communauté vers l'extérieur. Ils pourraient accepter de réorganiser certains aspects des relations extérieures et de la politique d'information pour qu'elles soient à l'avenir le résultat d'une coopération paritaire entre le Conseil et la Commission. Une assez longue discussion s'engage sur la « neutralité décente » que la France demande aux membres des Commissions d'observer dans leurs déclarations publiques à l'égard de la politique suivie par les gouvernements des États membres. Une telle exigence devrait être considérablement assouplie avant de pouvoir être acceptée par les Cinq. M. Spaak ajoute au « décalogue » français la suggestion que la coopération entre la Commission et le Comité des représentants permanents soit également réexaminée en vue d'une amélioration.

### 3. Calendrier des travaux futurs

Exposé français : Enfin, M. Couve expose la façon dont sa délégation envisage le déroulement des travaux futurs qu'il faudrait accomplir pour résoudre la crise.

Ce calendrier prévoit une série d'accords par étapes autour d'une date-pivot sur l'entrée en vigueur du traité de fusion. Ces étapes sont les suivantes :

A. Avant le 1er février : accord sur le vote majoritaire – sur la coopération entre le Conseil et la Commission – sur la date du dépôt des instruments de ratification du traité de fusion (si possible avant le 31 mars 1966 pour permettre l'entrée en vigueur le 1er avril 1966). Ces accords seraient suivis avant le 7 février de l'approbation par la procédure écrite, des projets de budgets de la CEE et de l'Euratom. D'autre part, les Six négocieraient entre le 1er février et le 1er mars un accord sur la composition de la Commission unique et sur la rotation de ces présidences et vice-présidences. Le dépôt des ratifications du traité de fusion aurait lieu au plus tard le 31 mars 1966; il serait suivi à son tour le 10 avril 1966, de la nomination formelle des membres de la Commission unique.

B. Si ce calendrier était accepté la délégation française serait d'accord de reprendre, à Bruxelles, en Conseil normal et en présence de l'actuelle Commission, la discussion de deux questions importantes qui doivent également être réglées à brève échéance à savoir: a) le règlement financier, à adopter si possible avant le 31 mars, b) le niveau du tarif extérieur des Communautés, à prendre comme base pour le deuxième rapprochement au tarif extérieur commun (à régler jusqu'au 30 avril 1966).

Délibérations : Le calendrier et la façon assez sèche de sa présentation par le ministre français suscitent des objections plus ou moins vives de la part des autres délégations, ce qui amène le président à suspendre la séance pour permettre des consultations. Celles-ci se déroulent d'abord de façon bilatérale, ensuite entre les « Cinq » dans le bureau du président, M. Werner.

A la reprise de la séance, les cinq délégations expriment les considérations suivantes :

a. Les points évoqués dans le calendrier dépassent l'ordre du jour de la présente réunion, lequel était limité à

deux points, à savoir la majorité et le rôle de la Commission.

b. Nous nous attendions à ce que les travaux de Bruxelles puissent reprendre d'une façon normale dès le moment que ces deux questions fondamentales eussent pu être réglées.

Mais le programme français renferme de nouvelles demandes. À l'heure actuelle, il est inacceptable dans son ensemble. M. Luns ajoute qu'il est absolument impossible de fixer une date pour la ratification du traité de fusion sans qu'on se soit, au préalable, mis d'accord sur la physionomie de la future Commission unique.

Enfin, MM. Spaak et Colombo attirent l'attention sur le caractère incomplet du document français qui se limite, en ce qui concerne la politique agricole, à s'occuper exclusivement le problème de financement. Or, ce problème devra se régler dans le cadre dans lequel l'a placé le mémorandum de la Commission de fin juillet 1965 ainsi que les délibérations intervenues en l'absence de la France aux Conseils du deuxième semestre de 1965: il faudra en conséquence ajouter au calendrier français le développement harmonieux de la Communauté dans tous les domaines économiques (politique industrielle, politique commerciale p.ex.), la question des ressources propres etc.

Enfin, M. Spaak exprime son inquiétude devant la situation financière de l'Euratom; cette communauté est près de la faillite. Il serait, à son avis, indispensable de régler au plus vite le problème de l'adoption des budgets.

M. Couve réplique en marquant son étonnement devant les réactions qu'a suscitées une initiative de la délégation française qui avait pour seul but de fixer les idées et de faciliter la discussion, en esquissant les problèmes qu'il est indispensable de régler si l'on veut arriver rapidement à une solution d'ensemble de la crise européenne.

L'objet essentiel est de nous mettre d'accord sur les problèmes politiques (vote et Commission). Quant à la Commission, il faut envisager deux chapitres : d'une part la coopération entre les Commissions et le Conseil – d'autre part, la mise en place de la Commission unique. Ces questions sont préliminaires. Viendra ensuite la fusion et la mise en place des nouvelles institutions. Le Gouvernement français partage les préoccupations belges et néerlandaises d'éviter le vide et l'impuissance d'agir il est donc d'accord qu'on ne pourra ratifier que lorsqu'on sera sûr d'avoir une nouvelle Commission. A une question de M. Spaak, M. Couve répond que la participation normale de la France aux institutions de Bruxelles sera limitée dans un premier temps aux délibérations sur le règlement financier. Ce n'est que lorsque ce problème sera réglé que la vie normale des Institutions pourra reprendre dans son intégralité. Il faut éviter de rouvrir la « boîte de Pandore » du 30 juin en liant d'autres problèmes à celui du financement agricole. M. Couve ne voit d'ailleurs que ce seul problème dans le Mémorandum de la Commission du 30 juillet 1965, ce qui soulève des objections de la part des Cinq.

M. Werner conclut en estimant que les explications françaises donnent des apaisements sur certains points et que, au fond, le calendrier n'est qu'un inventaire des décisions les plus importantes qu'il faut affronter. Il faut cependant reconnaître qu'aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'accord sur les questions politiques, nous éprouverons des difficultés à nous engager dans un calendrier fixe. Nous considérons donc le document français comme une simple hypothèse de travail.

III. Pour éviter à certains gouvernements d'avoir à accepter une nouvelle réunion du Conseil « extraordinaire », en dehors de la Commission et du cadre habituel, il est décidé que la présente session ne sera pas clôturée mais restera suspendue jusqu'au 27 janvier 1966 à 15:30 heures lorsque les Six se rencontreront à nouveau en Conseil extraordinaire restreint à l'Hôtel de Ville de Luxembourg, pour une série de réunions qui pourraient s'étendre jusqu'au dimanche 29 janvier, dans la matinée.

En attendant, les six délégations marquent leur accord de charger leurs représentants permanents d'examiner les deux questions suivantes :

a. vote majoritaire (formule française; proposition Colombo, proposition Spaak, etc.)

b. aide-mémoire de la délégation française sur les lignes de conduite pour la Commission.

Ces réunions se tiendront à Luxembourg les mercredi 25 et jeudi 26 janvier 1966.

IV. L'organisation du Conseil à l'Hôtel de Ville a été un succès. Il est dû à la coopération des autorités municipales, des services communautaires (notamment le secrétariat général des Conseils) et des services gouvernementaux. Les facilités pour la presse (centre de presse au Cercle municipal; halle de séjour dans une partie du péristyle de l'Hôtel de Ville) étaient dus à la collaboration du secrétariat général des Conseils et du service « information et presse » du ministère d'État.

Luxembourg, le 24.01.1966

Annexe

Conseil extraordinaire des 17 et 18 janvier 1966

### Liste de présence des membres des gouvernements

#### 1. Luxembourg

– M. Pierre Werner  
Président du Gouvernement, ministre des Affaires étrangères

– M. Marcel Fischbach  
Ministre adjoint aux Affaires étrangères

#### 2. Pays-Bas

– M. Joseph Luns  
Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas

– M. Leo de Block  
Secrétaire d'État aux Affaires étrangères des Pays-Bas

#### 3. Belgique

– M. Paul-Henri Spaak  
Ministre des Affaires étrangères de Belgique

– M. Henri Fayat  
Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Belgique

#### 4. Allemagne

– M. Gerhard Schroeder  
Ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne

– M. Kurt Schmuecker  
Ministre de l'Économie de la République fédérale d'Allemagne

– M. Rolf Lahr  
Secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne

– M. Fritz Neef  
Secrétaire d'État au Ministère de l'Économie de la République fédérale d'Allemagne

5. France

– M. Maurice Couve de Murville  
Ministre des Affaires étrangères de France

6. Italie

– M. Emilio Colombo  
Ministre du Trésor d'Italie

– M. Mario Zagari  
Sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères d'Italie