

Note confidentielle sur la préparation de la conférence de Venise (Luxembourg, 16 mai 1956)

Légende: Le 16 mai 1956, en marge des travaux sur la relance européenne, une note confidentielle du secrétariat du comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine examine l'organisation, les objectifs et les enjeux de la conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant la CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Conférence des ministres des affaires étrangères, Venise, 29-30.05.1956, CM3/NEGO/092.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_confidentielle_sur_la_preparation_de_la_conference_de_venise_luxembourg_16_mai_1956-fr-f47791ad-32df-4218-a20e-0eed89ee1bdo.html



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

Note confidentielle sur la préparation de la conférence de Venise (Luxembourg, 16 mai 1956)

I. Rapport du Comité Intergouvernemental

Le premier problème qui se posera aux Ministres lors de leur conférence de la fin du mois de mai c'est de savoir si l'examen du rapport leur permet de décider de réunir la conférence prévue par la Résolution de Messine pour rédiger les deux traités dont le rapport lui-même propose l'établissement.

A supposer que la réponse soit affirmative et que les Ministres décident de commencer ce travail à courte échéance, ils devront indiquer dans quelle mesure le rapport pourra être considéré comme la ligne directrice à suivre pour la rédaction des projets de traités.

La courte réunion du 6 mai a permis de se faire une idée des difficultés que présente la tâche de définir dans quelle mesure, au moment de décider l'ouverture d'une conférence pour la rédaction des traités, les Gouvernements se considèrent liés par le contenu du rapport du Comité Intergouvernemental.

Malgré ces difficultés, il faut éviter de disperser les résultats d'une année de travail en créant une situation dans laquelle les négociations partiraient pratiquement de zéro. La réunion du 6 mai semble avoir permis de dégager une formule qui, tout en évitant de contraindre les Ministres des Affaires Etrangères à prendre une position définitive sur chaque point du rapport et à considérer que le rapport épuise toutes les questions qui se posent aux six Gouvernements, donnerait aux négociations une ligne de développement basée sur le rapport.

La formule en question consiste à dire que les recommandations contenues dans le rapport du Comité Intergouvernemental, complétées par les prises de position et, le cas échéant, les réserves qui auront été exprimées lors de la conférence de Venise, constitueront la base des négociations ultérieures.

Si cette formule était adoptée, même les points du rapport qui seraient soumis à des hypothèques par l'une des parties, garderaient la valeur que leur confère l'acceptation des autres délégations et constitueraient le point de départ de toute discussion ultérieure sur le même sujet.

II. Lien entre le marché commun et Euratom

Cinq des Gouvernements participant aux négociations ont toujours défendu la thèse de l'interdépendance étroite entre marché commun et organisation atomique. Le seul Gouvernement qui ait eu des hésitations à ce sujet semblerait désormais avoir accepté le principe qu'une négociation en vue de la réalisation du marché commun puisse commencer en même temps que les travaux en vue de la réalisation d'Euratom. Il est intéressant de rappeler à ce sujet la déclaration de M. von Brentano à la Conférence de Bruxelles les 11 et 12 février, telle qu'elle est actée au procès-verbal de cette Conférence :

« Il souhaite d'autre part que les décisions concernant EURATOM puissent être prises à une date à laquelle les études relatives au marché commun seraient assez avancées pour qu'un accord sur certains principes ait déjà été réalisé entre les Gouvernements. Il aurait personnellement préféré que les décisions relatives aux deux domaines soient prises en même temps, mais il n'ignore pas que l'étude des problèmes du marché commun exigera plus de temps que celle des problèmes relatifs à l'énergie nucléaire. Pour cette raison, il tient à observer que certaines difficultés pourraient être évitées dans plusieurs pays, y compris l'Allemagne si, au moment de la ratification du traité sur EURATOM, certains résultats étaient déjà atteints dans le domaine du marché commun, et s'il se manifestait une ferme volonté de ne pas se limiter à une deuxième intégration partielle. Pour répondre aux critiques qui seraient adressées à l'encontre de cette deuxième intégration partielle, il faudrait donc qu'au moment où l'on irait de l'avant avec EURATOM le marché commun se présente déjà comme une réalité prévisible. »

Un compromis sur ces bases paraîtrait possible si la position française s'avère être celle qui est mentionnée ci-dessus.

III. Organisation de la conférence destinée à préparer les traités relatifs au marché commun et à Euratom

A. Structure de la conférence.

Si l'on veut obtenir que les travaux pour l'établissement des traités relatifs au marché commun et à Euratom aboutissent aussi rapidement que possible à un résultat positif, il y a lieu de tenir compte des expériences précédentes et d'organiser la conférence d'une façon fortement centralisée.

En dessous des Ministres des Affaires Etrangères, qui représentent l'instance supérieure, il devrait y avoir un comité composé des futurs chefs de délégation.

Dépendraient directement de ce comité, qui aurait la responsabilité des négociations, deux comités de rédaction, l'un pour le marché commun et l'autre pour Euratom, dans lesquels chaque pays serait représenté par un nombre limité de membres permanents, auxquels viendraient s'ajouter, le cas échéant, quelques experts. Ces deux comités seraient chargés d'élaborer les textes et de les soumettre, au fur et à mesure, aux chefs de délégation.

Il n'y aurait pas de commissions permanentes d'experts. L'expérience a permis, en effet, de constater que, face à plusieurs commissions d'experts, il est difficile de conserver à la négociation le caractère d'unité politique qui lui est nécessaire.

Sur proposition des comités de rédaction et chaque fois que ceux-ci doivent aborder un problème qui comporte des implications techniques complexes, les chefs de délégation créeraient des groupes ad hoc d'experts pour y répondre sur la base de questionnaires. Pour présider les groupes d'experts, le comité directeur désignerait chaque fois un des membres permanents des délégations.

Ce type d'organisation aurait également l'avantage de limiter notablement les dépenses de la conférence, permettant d'établir une structure administrative plus légère et plus souple.

B. Coordinateur politique.

L'expérience du Comité Intergouvernemental a prouvé l'efficacité de la formule du « coordinateur politique » adoptée dans la Résolution de Messine. Sans l'action de M. Spaak, les travaux du Comité Intergouvernemental auraient pris beaucoup plus de temps et auraient probablement donné un inventaire de problèmes insolubles au lieu d'un rapport cohérent.

Il y a dans chaque question un moment où il est nécessaire de passer de la multiplicité des aspects techniques que la question présente à une synthèse politique qui puisse être soumise à l'approbation des Gouvernements. L'existence d'un coordinateur politique rend ce passage plus facile et permet de donner aux travaux un rythme plus rapide.

C. Conférence unique pour les deux traités.

La Résolution de Messine, en se référant à la phase des travaux qui suit l'examen du rapport du Comité Intergouvernemental par les Ministres des Affaires Etrangères, indique que « une ou des conférences seront appelées à élaborer les traités ou arrangements relatifs aux matières envisagées ».

La situation actuelle rend préférable la solution qui consiste à avoir une conférence unique pour Euratom et pour le marché commun. Si l'on considère que le problème le plus délicat devant lequel se trouvera la

conférence de Venise est celui du lien souple mais suffisant à établir entre les deux négociations, on voit clairement que, contre la première apparence, le fait de mettre en route deux conférences séparées risquerait de rendre la tâche plus difficile.

Si, lors de la Conférence de Venise, il était proposé de se servir de deux conférences séparées pour l'établissement des traités relatifs à Euratom et au marché commun, cela ne pourrait manquer d'apparaître à certaines délégations comme un expédient destiné à permettre à l'une d'elle d'avancer alors que l'autre s'enliserait et il s'ensuivrait que ces délégations se montreraient plus intransigeantes en ce qui concerne l'insertion dans les conclusions de la conférence d'une formule contenant la déclaration explicite que les deux réalisations doivent être simultanées.

La constitution de deux conférences comporterait en outre la création dans chaque pays de deux délégations distinctes qui ne manqueraient pas de rivaliser entre elles à tous les échelons. Dans chaque pays, le chef de l'une comme de l'autre délégation, n'ayant pas une vue de l'ensemble, serait porté à considérer comme un mal à éviter à tout prix le fait que l'autre négociation aboutisse si celle dont il est responsable menace de traîner et il exercerait son influence personnelle ainsi que celle que lui conférerait le fait de disposer d'un staff nombreux de collaborateurs pour empêcher que n'importe quel assouplissement du parallélisme absolu entre les deux négociations soit admis.

L'adoption du système de la conférence unique permettrait par contre d'avoir une vision d'ensemble du problème de l'intégration à l'échelon national. Le président de la conférence et les mêmes chefs de délégation auraient intérêt à éviter un échec final et, si la situation politique le demandait, défendraient la méthode des réalisations progressives.

D. Réunions des Ministres des Affaires Etrangères pendant les négociations.

Il serait utile de prévoir la possibilité que les Ministres des Affaires Etrangères se réunissent de nouveau avant que les projets de traités ne soient prêts pour prendre connaissance de l'état des travaux et pour résoudre des problèmes qui n'auraient pas trouvé de solution à l'échelon des chefs de délégation.

E. Participation aux travaux de Ministres autres que les Ministres des Affaires Etrangères.

Cette question a été soulevée lors des réunions ministérielles de Bruxelles (11 et 12 février) et de Paris (6 mai). Il était apparu dans les deux cas que la participation d'autres Ministres, si elle pouvait, d'un côté, offrir certains avantages, présentait également des difficultés sérieuses. On la mentionne ici seulement pour mémoire.

F. Date de commencement, durée et siège de la conférence pour l'établissement des traités.

Pour mémoire.

(Le problème du siège de la conférence pourrait présenter des difficultés dans la mesure où l'on considérerait que ce choix pourrait influencer celui du siège final des institutions. Ces difficultés seraient éliminées si, au moment du choix du lieu de la conférence, on déclarait expressément qu'il ne préjuge en rien la solution à donner au problème du siège final.

IV. Pays tiers

La Résolution de Messine indique, dans son dernier alinéa, que « les Ministres des Affaires étrangères décideront, en temps voulu, des invitations à adresser éventuellement à d'autres états de participer à la ou aux conférences appelées à élaborer les traités ou arrangements relatifs aux matières envisagées ».

Cette question devrait donc être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères de la fin du mois de mai.

Le mot « éventuellement » ménage la possibilité de ne pas faire d'invitations, mais cette solution pourrait soulever des difficultés politiques.

S'il doit y avoir des invitations, deux questions se posent :

a) à qui les adresser ?

b) sous quelle forme – à quelles conditions les soumettre ?

La réponse à la première question est assez difficile à donner : d'une part, tous les Etats libres d'Europe pourraient s'attendre à recevoir une invitation ; on sait, d'autre part, que probablement aucun d'entre eux n'est disposé à souscrire des engagements comme ceux qui sont envisagés par les Six.

La deuxième question présente, elle aussi, des difficultés. Pour formuler clairement les conditions de l'invitation, les six Gouvernements seraient obligés de donner une définition de leurs intentions, sur laquelle l'accord entre eux pourrait s'avérer difficile. Aucun des documents existants ne satisfait à ces besoins : la Résolution de Messine est trop générale, le rapport va sans doute trop loin.

Si les Ministres décident de consulter des pays tiers au sujet de leur intérêt éventuel à participer aux négociations, il leur serait peut-être possible d'adopter une procédure souple consistant à charger l'un d'entre eux de remettre le Rapport, par la voie diplomatique, aux Ambassadeurs des Etats qui sont membres du Conseil de l'Europe (pays à régime démocratique de type occidental) et de leur faire part du désir des Six de voir d'autres Etats se joindre à eux dans la négociation. Cette voie, qui comporte un contact personnel, permettrait à la fois de définir les intentions des Six de façon plus souple et de pressentir les représentants des Etats tiers sur l'opportunité de l'invitation au lieu de s'exposer directement à un refus.

V. Organisations internationales

Conformément à ce qui a été prévu par la Résolution de Messine, le Comité intergouvernemental a sollicité certains concours de la Haute Autorité de la C.E.C.A. ainsi que des Secrétariats Généraux de l'O.E.C.E., du Conseil de l'Europe et de la Conférence Européenne des Ministres des Transports pendant la phase technique de ses travaux. Il se peut que ces problèmes soient de nouveau soulevés lors des prochaines réunions des Ministres des Affaires étrangères. Les difficultés que cette collaboration a soulevées, notamment en ce qui concerne l'O.E.C.E., et le caractère de la conférence qui devrait établir les traités (conférence de négociation et non pas d'étude) font considérer comme préférable de ne pas admettre aux travaux des parties autres que celles qui négocient. Une telle procédure ne ferait obstacle à la possibilité de prévoir que la Haute Autorité ou la Cour de Justice de la C.E.C.A. soient entendues par exemple par le Comité des chefs de délégation pour les problèmes qui la concernent.

VI. Procédure de consultation entre les six Gouvernements

Il est apparu à plusieurs reprises, pendant les travaux du Comité intergouvernemental, que certains problèmes posés par la réalisation des buts inscrits dans la Résolution de Messine comportaient la nécessité d'échanges de vues et parfois d'actions concertées de la part des six Gouvernements pendant tout le temps qui s'écoulerait jusqu'à l'entrée en vigueur des traités.

En s'inspirant de ces considérations :

a) un accord de stand-still a été établi sous la forme d'un gentlemen's agreement en ce qui concerne les échanges relatifs aux produits et outillages qui intéressent l'industrie nucléaire ;

b) certains contacts ont été établis entre les délégations des pays membres au sein du Comité spécial de l'énergie nucléaire de l'O.E.C.E.

Certains problèmes analogues se posent dès à présent :

1) attitude à prendre à l'égard de l'offre d'uranium enrichi faite par les Etats-Unis ;

2) attitude à prendre à l'égard du projet d'accord sur les ententes relatives aux produits de base, en cours d'élaboration auprès des Parties Contractantes au GATT.

Il est fort probable que d'autres problèmes du même ordre se présenteront soit en ce qui concerne l'activité d'organisations internationales dont les six Gouvernements sont membres, soit en ce qui concerne l'évolution de la situation politique et économique en général.

En attribuant à certains de leurs collaborateurs la responsabilité de leur faire des propositions au sujet de ces questions, qui comportent à la fois une coordination entre Gouvernements et entre les administrations qui dépendent de chaque Gouvernement, les Ministres des Affaires étrangères se mettraient en mesure d'éviter plus facilement que les représentants de leurs pays respectifs ne suivent dans d'autres négociations des lignes d'action qui s'éloignent de celles qui sont prévues pour la réalisation du marché commun et du pool atomique. Les Ministres des Affaires étrangères pourraient, lors de leur réunion de la fin du mois de mai,

- soit élargir le mandat de leurs chefs de délégation - dont la tâche fondamentale est de préparer des projets de traités - en les chargeant de leur faire, le cas échéant, des propositions au sujet de ces questions,

- soit créer, dans le même but, un comité de liaison.