

Étienne Deschamps, Plus que d'honnêtes courtiers ? La Belgique et le Luxembourg face à la « crise de la chaise vide » (1965-1966)

Source: Étienne Deschamps, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Sanem (2006).

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

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.

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

URL:

http://www.cvce.eu/obj/etienne_deschamps_plus_que_d_honnetes_courtiers_la_belgique_et_le_luxembourg_face_a_la_crise_de_la_chaise_vide_1965_1966-fr-9f95a4a0-a355-4b1a-ae66-a0f6af6339cc.html



Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

Plus que d'honnêtes courtiers ? La Belgique et le Luxembourg face à la « crise de la chaise vide » (1965-1966)

par Étienne DESCHAMPS, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE).

"Les uns craignent le vote, les autres craignent le veto" (Pierre Werner, le 19 janvier 1966)

Entré en vigueur le 1er janvier 1958, le traité qui institue la Communauté économique européenne (CEE) renvoie à la troisième étape (1er janvier 1966) de la période transitoire pour l'établissement du Marché commun l'application du vote majoritaire au sein du Conseil des ministres. Mais le général de Gaulle, qui n'a pas négocié le traité, refuse cette perspective qu'il considère comme un abandon inacceptable de souveraineté. S'il a finalement accepté le Marché commun dont il mesure parfaitement les avantages commerciaux qu'en tire la France, le président de la République française refuse que les institutions communautaires empiètent sur les prérogatives politiques des États.

À Bruxelles dans la nuit du 30 juin au 1er juillet 1965, le gouvernement français demande la non application du vote majoritaire. Constatant que le Conseil n'est pas parvenu à un accord sur le règlement financier de la politique agricole commune (PAC) dans les délais convenus, Maurice Couve de Murville, ministre français des Affaires étrangères et président en exercice du Conseil, lève la séance et provoque l'échec des négociations. Couve fait aussitôt connaître son intention de ne plus siéger au Conseil tant que la France n'obtiendra pas gain de cause. C'est la rupture. Le 6 juillet, Jean-Marc Boegner, représentant permanent français à Bruxelles, rentre à Paris. La France boycotte le Conseil CEE mais aussi le Conseil spécial des ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et le Conseil d'Euratom. En agissant ainsi, le général de Gaulle s'en prend directement au fonctionnement des Communautés. Il cherche à forcer la main de ses partenaires. Cette politique dite « de la chaise vide » ouvre la première grande crise de l'histoire institutionnelle communautaire. Car pendant plus de six mois, la France va boycotter la Communauté. C'est la première fois que celle-ci voit son fonctionnement paralysé par un de ses États membres.

1. Un front Benelux désuni

Dans le contexte de la crise politique de 1965-1966, l'attitude de la France met bien en lumière les divergences des pays du Benelux en matière de politique européenne. Tandis que les Néerlandais se montrent très en flèche à l'encontre de la France, la Belgique et le Luxembourg s'efforcent en revanche, pendant toute la durée de la crise, de ne pas envenimer les choses et de rechercher une solution non offensive qui permettra à la France de revenir à la table des négociations de Bruxelles.

En réalité, ces divergences entre les Trois sur la stratégie à suivre ne sont pas récentes. Mais elles se font davantage ressentir depuis 1963 et la prise de distance croissante de la France gaulliste à l'égard des grandes questions communautaires et du « Grand Dessein » pour l'Europe du président américain J. F. Kennedy. On sait que les Néerlandais, souvent agacés par ce qu'ils considèrent comme de la francophilie, ne manquent pas une occasion de reprocher à leurs collègues belges et luxembourgeois leur alignement trop prononcé sur les thèses françaises et leur goût du compromis. Les négociations Fouchet, en 1961-1962, ont, de même, déjà montré, au-delà de la défense de leurs intérêts particuliers, les difficultés des pays du Benelux à partager une même conception téléologique de l'intégration européenne.

Dès le début de la crise, la Belgique s'efforce pourtant de minimiser les divergences entre les Cinq, d'éviter toute friction unilatérale et de dégager une position commune des Trois. Aucun retour en arrière ne peut être envisagé dans la mise en œuvre du Marché commun, vital pour l'industrie belge. Aussi l'essentiel est-il de « sauver l'outil » et le siège bruxellois des institutions communautaires. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, est pourtant dans une situation personnelle délicate suite aux élections législatives du 23 mai qui ont vu un recul très net des partis social-chrétien et socialiste. Le gouvernement de Théo Lefèvre, dont il est aussi le vice-Premier ministre, est en affaires courantes. Qui plus est, l'électorat francophone du pays n'est pas totalement insensible aux revendications de la France. Il faut attendre le 27 juillet pour que Pierre Harmel constitue son gouvernement dans lequel Spaak conserve le portefeuille des Affaires

étrangères. Il se voit à nouveau flanqué d'un secrétaire d'État aux Affaires européennes, le socialiste flamand Henrik Fayat, qui ne joue cependant aucun rôle personnel pendant la crise. En réalité, dans cette affaire, les Belges se montrent pragmatiques et veulent donner l'impression que la position française n'entrave pas le fonctionnement normal de la Communauté. Adversaires d'une révision des traités, ils estiment que toute l'attention doit se porter sur une reprise des discussions avec la France sur la base de nouvelles propositions de la Commission européenne. Pour Spaak, qui écarte tout esprit de revanche par rapport à l'échec de 1963 et qui refuse de dramatiser la situation, la priorité demeure la relance politique des Six.

En réalité, la rupture du 30 juin plonge Spaak dans un profond embarras. Si, sur le fond, il approuve en effet l'essentiel des propositions de la Commission, il lui reproche son erreur d'appréciation et surtout la manière avec laquelle elle les a rendues publiques. On va alors voir Spaak jouer un rôle personnel très en pointe tout au long de la crise. Dès juillet, il fait entendre qu'il est possible de confirmer des accords techniques à cinq mais qu'aucun engagement nouveau ne peut être pris sans la France. La délégation belge insiste d'ailleurs pour que la délégation française soit tenue informée des débats à Bruxelles. En d'autres mots, il faut éviter tout *diktat* des Cinq.

En ce qui les concerne, les Luxembourgeois adoptent, dans un premier temps, une attitude de retrait. Ainsi Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, recommande-t-il à Albert Borschette, représentant permanent à Bruxelles, de se montrer prudent en ce qui concerne les réunions à cinq des représentants permanents qui, à ses yeux, doivent absolument conserver un caractère officieux. Werner tient la Commission Hallstein pour largement responsable de l'échec du 30 juin mais il estime possible de faire revenir la France à la table des négociations si le problème est ramené à la seule exécution du traité et à l'engagement d'aboutir rapidement à un règlement financier de la PAC, du moins jusqu'à la fusion des exécutifs des Communautés européennes ou au plus tard à la fin de la période transitoire. Werner fait aussi savoir qu'il n'a pas l'intention de jouer les médiateurs même si le Luxembourg se dit prêt à intervenir au cas où « des ouvertures lui seraient faites permettant d'anticiper le succès d'une formule de compromis ». L'attitude du gouvernement luxembourgeois visant à éviter tout ce qui aurait pu être interprété par la France comme un geste d'hostilité se confirme dès le 7 juillet au sein du Comité des représentants permanents (Coreper). Les diplomates du Luxembourg et de la Belgique demandent en effet le report de la réunion, essuyant le refus des autres représentants. Aucune décision ne peut cependant être prise lors de cette réunion, étant donné que les représentants belge et luxembourgeois réservent leur position sur tous les points et laissent entendre qu'ils ne veulent pas d'accord entre les cinq délégations en l'absence de la France.

En coulisses, les tractations bilatérales vont bon train. Pendant l'été, Werner et Spaak, qui partagent des vues semblables sur les responsabilités de chacun dans la crise et sur les possibilités d'en sortir, se mettent d'accord sur la ligne de conduite à adopter par les représentants permanents pour éviter toute confrontation. Défavorables sur le principe à la réunion du Conseil, ils tiennent pour politiquement inopportun que la Commission et les Cinq reprennent en l'absence de la France la discussion relative au règlement financier. Aussi décident-ils de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour de la reprise de la discussion des problèmes restés en suspens depuis le 30 juin.

Pour les Luxembourgeois, il convient de distinguer les lignes d'évolution indiquées dans le traité et celles qui sont nouvelles par rapport au traité. Le gouvernement luxembourgeois estime en effet que les circonstances ne sont pas favorables à un tel développement puisqu'il n'existe pas de projet politique commun entre les Six. Aussi, le Luxembourg déplore-t-il que la Commission ait commis une erreur tactique en liant des éléments pour l'exécution d'engagements pris (financement agricole) à des éléments que l'on sait controversés (ressources propres et extension des pouvoirs du Parlement). Le Luxembourg tient la Commission pour grandement responsable de la crise même s'il reconnaît que la « politique de la chaise vide » pratiquée par la France est incompatible avec les engagements des traités de Rome. Cela dit, si les règles fondamentales des traités (dispositions relatives au rôle de la Commission et principe des décisions majoritaires) devaient être mises en cause, le gouvernement luxembourgeois insisterait sur la nécessité de respecter les traités à la lettre.

La session du Conseil du 26 juillet, en l'absence de la France, démontre une nouvelle fois la division des

Cinq face à la crise. Si les délégations italienne, néerlandaise et allemande sont désireuses de poursuivre à Bruxelles le travail normalement, la Belgique et le Luxembourg sont avant tout intéressés à ramener la France à la table des négociations. Aucune position concertée du Benelux n'est alors possible. Mais en empêchant le Conseil de prendre des décisions, les Belges et les Luxembourgeois se prémunissent de l'ire de la France et se positionnent habilement comme d'éventuels intermédiaires entre la France et les Cinq. Attitude d'extrême prudence que confirme d'ailleurs Pierre Harmel qui, au lendemain de la célèbre conférence de presse du général de Gaulle (9 septembre) et à l'issue d'une audience privée avec le roi Baudouin, note, en ce qui concerne l'attitude à suivre: « pas de concentrations offensives, mais préserver l'intérêt commun et ceux de chacun des cinq autres pays ». Pourtant, les propos de De Gaulle qui condamne l'Europe supranationale et la Commission n'incitent pas à l'optimisme.

Toujours aussi prudent, le gouvernement luxembourgeois s'abstient de toute déclaration officielle, même s'il regrette que les positions françaises n'aient fait l'objet d'aucune déclaration officielle aux Cinq. Les archives diplomatiques rendent pourtant bien compte de l'opinion qui règne à Luxembourg. Critiquant les propos de De Gaulle, Pierre Pescatore, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, reproche à la France de proposer aux Cinq une négociation dont les conditions essentielles leur sont dictées, ce qu'ils ne peuvent évidemment accepter sans écorner leur prestige. Face à ce qu'il considère être une déformation très grave des faits et des intentions, Pescatore se demande d'ailleurs « s'il existe encore une base de confiance suffisante pour maintenir la Communauté ». Pour le Luxembourg, seule une Commission représentative de l'intérêt commun et dotée d'une certaine autonomie et l'introduction du vote à la majorité au Conseil « permettant de dépasser les excès du veto absolu » permettront de réaliser le Marché commun. En d'autres mots, les partenaires de la France se trouvent devant un dilemme: soit refuser les prétentions de la France et la rupture sera consommée soit les accepter ce qui signifierait l'échec du Marché commun.

Dans l'immédiat, le gouvernement luxembourgeois estime que les Cinq, ou à tout le moins les trois pays du Benelux, doivent adopter une position solidaire sur les questions de fond avant d'entamer des pourparlers avec la France. Cette coordination Benelux doit s'articuler autour de trois principes. Les trois gouvernements veulent résoudre la crise dans le cadre des institutions européennes et des traités. Ils s'opposent à toute remise en question de la structure institutionnelle des Communautés, estimant celle-ci essentielle à leur succès. Il faut assurer la gestion du Marché commun et la continuité de ses institutions en attendant le retour de la France. Sur le plan institutionnel, il s'agit de rechercher l'équilibre entre les prérogatives gouvernementales et les pouvoirs de la Commission tout en clarifiant le jeu effectif du vote majoritaire.

Pescatore estime toutefois que la coordination entre les trois gouvernements a été rendue très difficile à cause des exigences formulées par le Parlement néerlandais concernant l'extension des pouvoirs du Parlement européen, exigence qui est aussi à l'origine de la crise. Aussi, et c'est assez original, souligne-t-il le rôle que pourrait jouer le Conseil interparlementaire consultatif du Benelux (CICB) pour favoriser une prise de conscience des réalités politiques et aboutir ainsi à une unité d'action des trois pays.

2. L'initiative belge ou le « plan Spaak »

Durant les mois de septembre et d'octobre, Spaak - qui sait combien la France a apprécié son attitude conciliante et constructive lors des discussions de la nuit du 30 juin - va jouer les intermédiaires entre la France et les Cinq dans l'espoir de trouver une solution à la crise.

Le 16 septembre, un Conseil des ministres belge sur la situation européenne lui fournit l'occasion d'annoncer une « initiative diplomatique » pour renouer le dialogue. Mais il prend soin de préciser, en tout état de cause, que la Belgique reste très attachée aux traités de Rome et à l'Alliance atlantique et que c'est dans ce cadre clairement défini que va s'engager son action. Cet attachement au respect des traités ne doit guère surprendre car elle cadre tout à fait avec les positions traditionnelles de Spaak. En matière européenne, Spaak n'a en effet jamais cessé de répéter que l'intérêt bien compris de la Belgique réside dans une formule supranationale qui rompt avec la règle de l'unanimité. Car si elle n'efface pas les différences entre « grands » et « petits » États, la supranationalité garantit pourtant un poids politique relatif accru des « petits » en leur évitant d'être subordonnés à un directoire des « grands ». Mais face à l'attitude de la France, Spaak ne cache pas que la règle de la majorité qualifiée peut être une source de tensions entre les

Six. Car les progrès qu'elle permettra de réaliser pour construire l'Europe économique et politique ne pourront que porter atteinte à ce qu'il qualifie de « mythe abusif de la souveraineté nationale absolue ».

Ce que certains observateurs vont appeler le « plan Spaak » prévoit une session spéciale du Conseil sans la participation de la Commission. Spaak justifie le recours à cette procédure rarement utilisée, bien que prévue par le règlement intérieur du Conseil, par la situation exceptionnelle créée par la crise et par son caractère politique. Il précise bien que cette réunion ne doit pas porter atteinte aux prérogatives de la Commission que le gouvernement belge n'entend nullement modifier. Spaak estime par ailleurs que les Cinq, pour être en mesure de faire une proposition à la France, doivent tomber d'accord sur les grandes lignes d'une solution aux problèmes qui se posent. Pour Spaak, le Conseil prévu en date du 25 octobre doit permettre de dégager un accord sur les principes de base concernant les problèmes en suspens de la politique agricole commune (PAC) et définir les objectifs à atteindre dans d'autres matières (négociations multilatérales à Genève, union douanière, ...). Il ne s'agit donc pas de soumettre à la France le projet achevé d'un règlement financier agricole. Il ne faut pas non plus y présenter des exigences nouvelles ou revenir sur des décisions antérieures. Si un consensus est acquis, la France se verra invitée à une réunion du Conseil sans la présence de la Commission. Hostile à une révision du traité, Spaak ne s'oppose cependant pas à ce que les Six discutent de son interprétation.

Désireux de donner une assise plus solide à son plan, Spaak tente d'obtenir le soutien de ses partenaires du Benelux avant la prochaine réunion du Conseil. Mais faute de leur accord rapide, la Belgique fera cavalier seul et le document sera aussitôt transmis à Bonn et à Rome au seul nom du gouvernement belge. En réalité, les Pays-Bas se montrent hésitants et peu enclins à dévoiler leur position avant la réunion du Conseil. Les réactions du Parlement néerlandais témoignent d'une grande réserve et le gouvernement voudrait laisser l'initiative à l'Italien Amintore Fanfani, président en exercice du Conseil. Si des sources néerlandaises laissent entendre que l'on pourrait éventuellement se servir du mémorandum belge comme base de travail pour des initiatives ultérieures, il semble que la raison principale de la réserve de La Haye soit l'absence de la Commission pour la discussion des problèmes agricoles auxquels les Néerlandais sont très attachés. De son côté, le gouvernement luxembourgeois, qui regrette d'avoir été consulté alors que l'initiative diplomatique belge avait déjà été rendue publique, indique qu'il pourrait accepter ces propositions mais qu'il souhaite également attendre la réunion des Cinq du 25 octobre pour leur donner son accord définitif.

Le « plan Spaak », refusé dans un premier temps par les partenaires européens de la Belgique, fournit pourtant l'ossature autour de laquelle se constitue l'initiative du Conseil des ministres qui se réunit les 25 et 26 octobre 1965. Après un échange de vues approfondi sur la politique agricole, les Cinq sont unanimes sur la nécessité de poursuivre l'exécution des traités en respectant les procédures et les institutions communautaires. Ils invitent la France à une séance du Conseil en présence des seuls membres de gouvernement, même si aucun délai n'est imposé à la France pour l'acceptation de l'invitation. Après avoir accordé aux quatre délégations un certain nombre de concessions, Spaak parvient à obtenir leur accord sur le « plan Spaak ». Très vite, il ne manque pas une occasion de faire entendre que le maintien de la Communauté à cinq n'est pas une solution à exclure. Même si elle est très théorique, cette option est en effet publiquement envisagée par certains responsables belges au premier rang desquels Jean-Charles Snoy et d'Oppuers qui reste en contact étroit avec son ancien « patron » aux négociations de Val Duchesse. Bien que les traités ne prévoient pas de possibilités de retrait pour un État membre et qu'il ne lui semble pas possible de poursuivre l'intégration européenne sans la France, Spaak n'hésite pas à interroger ses services sur l'éventualité d'une sécession unilatérale de Paris. Dans un tel cas d'urgence, il reviendrait, comme dans une procédure de divorce, à la Cour de constater les torts et, éventuellement, de statuer par défaut.

Lors d'une réunion à Luxembourg de la commission de consultation politique Benelux (Cocopo), qui réunit régulièrement les directeurs généraux de la politique, Pescatore constate que la France n'a pris aucune initiative diplomatique et qu'elle n'a fait connaître ses objectifs que par des déclarations publiques (une conférence de presse et une déclaration devant l'Assemblée nationale). La méthode employée est, selon Pescatore, manifestement destinée à « conditionner » les autres partenaires. En outre, elle présente l'avantage pour la France de garder les mains libres et d'adapter ses exigences selon sa convenance.

Concernant le rôle de la Commission, la Cocopo s'interroge sur l'objet des critiques françaises. S'agit-il du

style de la Commission Hallstein ou met-on plus fondamentalement en cause son rôle et sa position institutionnelle ? Selon ses renseignements, le gouvernement luxembourgeois estime que les griefs portent essentiellement sur la manière de faire de la Commission Hallstein. Dans ce cas il serait plus facile de s'entendre étant donné que la fusion des exécutifs permettra un remplacement des membres de la Commission. La situation serait en effet autrement plus préoccupante si les critiques françaises visaient les pouvoirs et le rôle de l'institution en tant que telle. La France veut-elle enlever le droit d'initiative à la Commission pour la transformer en une sorte de secrétariat international ou veut-elle plutôt étendre le droit d'initiative des États membres ? Si la première hypothèse est inacceptable, il convient d'examiner la seconde pour savoir si une telle mesure bouleverserait réellement l'équilibre institutionnel.

Pescatore se demande aussi si la crise peut être résolue en relation avec la fusion des exécutifs qui marquera un nouveau départ au niveau intergouvernemental pour désigner les membres de la nouvelle Commission. Celle-ci jouirait de la confiance des gouvernements et serait de nouveau un interlocuteur reconnu par tous. Si l'événement était suffisamment proche, cela épargnerait la procédure, discutable, d'une réunion du Conseil sans que la Commission soit invitée. Pour ces raisons, il serait important de connaître l'attitude des autres gouvernements et des parlements nationaux à l'égard de la ratification du traité portant sur la fusion des exécutifs. Pour Pescatore, la fusion pourrait d'ailleurs faciliter la solution des problèmes auxquels sont confrontés les Cinq obligés d'opposer une fin de non-recevoir aux exigences françaises. En joignant les problèmes soulevés par le gouvernement français au dossier de la fusion, ceux-ci seraient en effet placés dans un contexte de négociations élargies. Enfin, Pescatore s'interroge sur la possibilité de maintenir l'existence des Communautés sans la France. A ses yeux, cette alternative théorique poserait des problèmes politiques, juridiques et économiques difficiles à résoudre. Cette situation laisserait en effet le Benelux et l'Italie isolés face à une Allemagne toujours plus puissante.

Robert Vaes, directeur général de la politique au ministère belge des Affaires étrangères, précise que la Belgique se concentre dans l'immédiat sur l'absence de la France pour expliquer l'objectif du « plan Spaak ». Convaincu qu'il faut d'abord connaître officiellement les intentions de Paris avant de se lancer dans un débat de fond, Vaes critique ouvertement l'action de la Commission. Il pense que la gestion de la Communauté doit, en cas de besoin, être exercée par les Cinq, d'autant plus que certaines décisions urgentes s'imposent. Ne pas les prendre fournirait de nouveaux arguments au général de Gaulle contre la Communauté. Pour Vaes, il est primordial d'agir avec une extrême prudence dans ce dossier pour ne pas se mettre à la merci de la France.

Johan Adriaan de Ranitz, directeur général de la politique au ministère néerlandais des Affaires étrangères, informe ses partenaires que Joseph Luns, ministre des Affaires étrangères, est pessimiste en ce qui concerne les efforts pour ramener la France à la table des négociations. Pour les Néerlandais, l'objectif de la France est de décider elle-même de ses actions en politique internationale, ce qui est incompatible dans bien des domaines avec la politique menée par les Cinq. Les Pays-Bas se montrent fermes sur les questions institutionnelles posées par la France. Ils pensent non seulement qu'il faut gérer la Communauté à Cinq, tant que durera la crise, mais même s'efforcer de faire avancer les affaires. En même temps, La Haye doute que la chaise vide puisse se prolonger indéfiniment. Les Pays-Bas n'ont, par ailleurs, aucun espoir concernant un projet de coopération politique européenne, les points de vue leur paraissant trop éloignés. Les trois délégations estiment utile d'intensifier les consultations entre les chancelleries des trois pays.

En novembre, consciente des risques d'un isolement prolongé et de ses conséquences sur l'économie nationale, la France accepte de participer à une session extraordinaire du Conseil mais à Luxembourg, le Grand-Duché devant assurer la présidence tournante du Conseil dès le 1er janvier 1966.

3. Le « compromis de Luxembourg ». Un *modus vivendi* politique ?

C'est dans la salle du conseil de l'Hôtel de Ville de Luxembourg, là où Jean Monnet avait quatorze ans plus tôt ouvert la première séance de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), que les Six se retrouvent les 17 et 18 janvier 1966 en Conseil restreint sous la présidence de Pierre Werner. Le Conseil est qualifié d'extraordinaire en ce qu'il a lieu en dehors du cadre habituel pour les réunions du Conseil au Palais des Congrès de Bruxelles.

Comme ils en avaient convenu préalablement, les Cinq s'opposent à toute modification des traités pour satisfaire les exigences de la France qui estime que l'objectif du travail communautaire doit tendre vers un accord et un compromis entre les positions divergentes des différents partenaires. Les Allemands et les Néerlandais estiment d'ailleurs que les décisions prises au sein des instances communautaires ont toujours été inspirées d'égards mutuels. Luns réaffirme son opposition au droit de veto qu'il conçoit comme une cause de paralysie pour la Communauté. Werner préfère examiner le problème sous un angle positif en considérant que les traités ne conçoivent l'intérêt commun qu'en fonction de l'intérêt des États membres.

Incontestablement, Spaak fait preuve de beaucoup de bonne volonté. Pour lui, le Conseil devrait, à chaque fois que des décisions importantes sont à prendre, faire le maximum d'efforts pour parvenir « en toute sagesse » à un vote unanime. Le vote majoritaire n'étant pour lui qu'une mesure suprême en cas d'impasse, il propose une nouvelle procédure de conciliation par étapes. Il s'agirait pour le Conseil de procéder à plusieurs lectures des propositions de la Commission à chaque fois qu'un ou deux États membres invoquent des intérêts vitaux. Le vote à la majorité ne serait ainsi utilisé qu'en cas d'échec au terme de trois efforts d'accord unanime. Bien qu'ils la jugent compliquée à mettre en œuvre, les Cinq ne formulent pas d'objections fondamentales contre la procédure de conciliation proposée par Spaak qui reste en revanche inacceptable pour la France puisqu'elle aboutit malgré tout au vote majoritaire. A la recherche constante d'un compromis politique, Werner s'efforce de concilier les préoccupations de ceux qui veulent se prémunir contre les abus de la règle majoritaire et des autres qui s'inquiètent des abus de la minorité ou du droit de veto. En fait, la présidence luxembourgeoise s'efforce d'apprécier les doléances françaises à la lumière de leur pérennité et de leur juridicité.

Pour les Cinq, toute modification du régime en vigueur doit faire l'objet d'un accord commun avec la Commission (article 236 qui prévoit la consultation de l'Assemblée et, le cas échéant, de la Commission) qui, en tout état de cause, doit continuer à jouer un rôle moteur dans le processus communautaire. Passant à l'examen du « décalogue » français, Werner écarte de la discussion les points relatifs aux pouvoirs délégués par le Conseil aux Commissions qui relèvent avant tout de l'exercice de ses compétences par le Conseil. D'accord pour admettre que le régime en vigueur ne met pas suffisamment en évidence le caractère bicéphale que devrait avoir la représentation de la Communauté à l'extérieur, les Cinq se disent prêts à accepter une réorganisation de ses relations extérieures et de sa politique d'information dans le sens d'une coopération paritaire entre le Conseil et la Commission. Spaak propose même d'ajouter au décalogue la possibilité d'améliorer la coopération entre la Commission et le Coreper.

Bien qu'il considère le calendrier français comme un inventaire des décisions les plus importantes à affronter et comme une hypothèse de travail, Werner juge impossible de s'engager sur un calendrier fixe dans l'attente d'un règlement des problèmes politiques. Les six délégations décident alors de suspendre la réunion jusqu'au 27 janvier. Les six délégations marquent néanmoins leur accord pour charger leurs représentants permanents d'examiner les questions liées au vote majoritaire et à l'aide-mémoire de la délégation française sur les lignes de conduite pour la Commission. Mais la formule politique de Spaak reste tout à fait inacceptable pour la France puisqu'elle aboutit malgré tout au vote majoritaire. C'est le blocage. On décide donc de se revoir dix jours plus tard à Luxembourg.

A la reprise des discussions, les 28 et 29 janvier, les efforts conjoints de Luns et de Spaak permettent d'arriver à une position commune des Cinq qui stipule que les efforts de conciliation pour aboutir à l'unanimité ne peuvent s'étendre au-delà d'un délai raisonnable même si des intérêts très importants d'un État sont en cause. A ce moment et à défaut d'une solution unanime, la règle de la majorité qualifiée devra être appliquée selon le traité. Cette clarification de la position des Cinq entérine la divergence fondamentale de vues, inconciliables en droit, entre la délégation française et les Cinq.

Pour Spaak, la question du vote majoritaire relève cependant plus d'un cas d'école que d'une éventualité concrète car il estime peu probable qu'un pays puisse jamais se trouver isolé sur une question importante. Dans ces conditions, quelle forme l'accord politique des Six devrait-il revêtir ? Faut-il masquer cette divergence de vues par des formules ambiguës ou la reconnaître clairement ? Spaak privilégie cette deuxième possibilité qui est finalement présentée par Luns. Sans doute Spaak juge-t-il préférable de voir la

délégation néerlandaise endosser cette proposition pour augmenter les chances de la voir acceptée. Contrairement aux Belges, les Néerlandais ont en effet toujours adopté une position intransigeante envers la France. Aussi Spaak estime-t-il que son attitude conciliante tout au long de la crise a pu le rendre suspect aux yeux de certains États membres qui, à l'instar des Pays-Bas, n'entendent faire preuve d'aucun laxisme envers la France.

Enfin, la contestation sur le vote majoritaire n'ayant pas pu être réglée, les accords de Luxembourg constatent la divergence de vues entre la France et les Cinq. En cas d'échec dans la recherche d'une solution unanime, les Cinq auront recours, en conformité avec le traité, au vote majoritaire. En ce qui concerne les rapports entre le Conseil et la Commission, les Six adoptent une sorte de code bonne conduite en sept points, heptalogue que certains n'hésitent pas à qualifier de « catalogue des sept péchés capitaux ». Le compromis, qui abandonne tacitement l'idée d'un développement des pouvoirs du Parlement, lie plus étroitement la Commission au Conseil en limitant ses initiatives. Il constitue le résidu du document français en dix points (décalogue) puisque ont été éliminées les demandes françaises relatives à la délégation de compétence du Conseil à la Commission, à l'emploi et la précision des directives et à la discrétion à observer par les membres de la Commission dans leurs déclarations publiques. S'il met en cause un des éléments de supranationalité du traité de Rome, le compromis de Luxembourg, qui est le résultat pratique d'une adaptation aux circonstances, reste un accord politique sans réelle base juridique qui n'apporte aucune modification formelle du traité. Il ne respecte d'ailleurs pas la procédure de révision prévue par les traités et ne constitue pas davantage une interprétation des traités dont le monopole appartient à la Cour de justice des Communautés européennes.

Conclusions

Les débats liés à la « crise de la chaise vide » et le compromis de Luxembourg qui en est le résultat politique mettent plus d'une fois à l'épreuve la solidarité Benelux. Mais convaincus, malgré les difficultés, de la nécessité de poursuivre l'intégration européenne avec la France, les Belges et les Luxembourgeois font rapidement cause commune pour chercher une issue à la crise. Habités aux compromis et aux missions de bons offices, ils apparaissent alors comme d'utiles intermédiaires entre la France et ses partenaires au sein du Marché commun. Mais la Belgique et le Luxembourg, s'ils critiquent la tactique adoptée par la Commission Hallstein, n'entendent pas pour autant renoncer au principe majoritaire et aux virtualités supranationales du traité de Rome qu'ils considèrent comme la meilleure garantie d'équilibre entre les petits et les grands pays de la Communauté.

Les négociations de janvier 1966 mettent aussi en avant le rôle personnel des négociateurs belges et luxembourgeois. Prudent, Pierre Werner s'efforce en effet d'adopter une attitude positive et ne cesse d'envisager des solutions acceptables pour tous. Il sait choisir les moments propices pour interrompre les débats et laisser aux différentes délégations le temps de se concerter. Werner veille également à conserver tout au long des négociations une atmosphère cordiale et franche, augmentant ainsi les chances de voir aboutir les négociations. Il est utilement secondé dans sa tâche par Pierre Pescatore qui, en tant qu'ancien membre du Groupe juridique chargé à Val Duchesse de la rédaction et de la mise en forme juridique des traités de Rome, a une connaissance parfaite des dispositions du traité et de leur portée institutionnelle.

De son côté, Spaak reste à l'affût tout au long des négociations et ne cesse de proposer des solutions possibles. Il veut certes sauver le Marché commun et les traités de Rome dont il a présidé, dix ans plus tôt, les travaux préparatoires. Il y va des intérêts bien compris de l'industrie belge et de Bruxelles en tant que siège des institutions communautaires. Mais son objectif est tout autant de ramener la France dans la Communauté. Le Marché commun à cinq apparaît donc surtout comme un scénario catastrophe ou une menace que les Belges espèrent bien n'avoir jamais à mettre en pratique. Aussi Spaak fournit-il un travail considérable pour ramener une divergence fondamentale entre les Cinq et la France à un faux problème ou, à tout le moins, à un problème purement théorique. Peu à peu, et face aux atermoiements de la France, il délaisse les conversations diplomatiques au profit du cadre communautaire tout en évitant que les Cinq ne se mettent dans leur tort à l'égard de la délégation française absente. Ses critiques à l'égard de la Commission, qu'il tient par ailleurs comme la meilleure garantie pour les petits pays, vont aussi se faire plus discrètes. Quatre ans plus tard, il écrira dans ses Mémoires: « Pendant toutes ces journées, je ne cessai de jouer un rôle

de conciliateur, entre la France d'un côté, l'Allemagne et les Pays-Bas de l'autre, qui se montraient les plus durs parmi les Cinq ». Habilement, il sait se retirer au bon moment pour laisser à d'autres le soin de présenter une de ses propositions pour en augmenter les chances de réussite. Mais la crise de la chaise vide lui offre son dernier combat européen. En février 1966, le gouvernement belge tombe. Aux Affaires étrangères, Harmel remplace Spaak qui quitte définitivement le devant de la scène politique belge et européenne.