

La politique de la chaise vide

Jean-Marc BOEGNER

« La politique de la chaise vide en Europe », *Espoir* n°69, 1989

Voici jour pour jour vingt-trois ans, le 7 février 1966, je me trouvais dans le Trans Europ Express de Paris à Bruxelles regagnant mon poste de représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes. Mon retour dans la capitale belge mettait fin à la crise de la chaise vide qui a mis en lumière les principes essentiels inspirant l'action du Général en ce qui concerne la construction de l'Europe.

De ces principes j'en retiendrai principalement deux. Tout d'abord puisqu'il s'agit d'aboutir dans cette édification du Marché commun à des accords, il faut que la France y trouve son compte et il faut qu'en contrepartie des avantages que nos partenaires peuvent obtenir elle aussi y trouve les siens, grâce à une grande fermeté dans la négociation.

Deuxième principe : la France doit être maîtresse de la définition de ses intérêts et de leur sauvegarde. Il ne peut donc pas être question qu'elle s'en remette, pour ce faire, à d'autres gouvernements, si amis qu'ils puissent être, ou à quelque organisme international ou supranational que ce soit. Telles sont les deux grandes lignes de conduite que le général de Gaulle a suivies en ce qui concerne l'action de la France à l'égard du Marché commun et qu'illustre la crise de la chaise vide.

Avant d'étudier les conditions dans lesquelles cette crise a éclaté et la manière dont elle s'est déroulée et a pris fin, je voudrais d'abord dépeindre le climat général dans lequel se trouvait la Communauté en 1965.

Les travaux continuaient bon an mal an. On avait, en avril 1965, signé un traité sur la fusion des Institutions des trois Communautés, Marché Commun, Euratom et CECA, qui rationalisait et simplifiait leur gestion. On continuait à discuter de toutes les affaires qui venaient normalement à l'ordre du jour. Il n'en reste pas moins qu'au fil du temps les rancœurs et les soupçons s'étaient accumulés de part et d'autre. Du côté de nos partenaires, on s'irritait de la politique étrangère du général de Gaulle, qu'il s'agisse de son attitude à l'égard des Américains, envers lesquels il prenait ses distances, et de sa politique d'indépendance nationale et notamment de l'édification d'une force nucléaire de dissuasion.

Et surtout on ne lui avait pas pardonné le refus qu'il avait opposé en janvier 1963 à la poursuite des négociations sur l'adhésion au Marché Commun de la Grande-Bretagne. Bref, nos partenaires qui s'étaient habitués, avant le retour au pouvoir du général de Gaulle, à une France plus complaisante, plus accommodante prenaient mal leur parti d'avoir affaire à une France qui savait et ce qu'elle voulait et ce qu'elle ne voulait pas. Du côté de la Commission on était naturellement assez mécontent des réactions que le Général avait publiquement manifestées à l'égard de certaines prétentions de cette Institution qui se posait volontiers en embryon d'un gouvernement européen et s'attribuait le titre d'exécutif.

Du côté de la France on avait aussi des griefs. On n'avait pas oublié le refus opposé par plusieurs de nos partenaires à l'édification d'une Union politique de l'Europe, connue sous le nom de plan Fouchet, projet conduit à sa perte à l'instigation de l'Angleterre, laquelle voyait d'un très mauvais oeil l'organisation d'une communauté politique dont elle n'aurait pas fait partie. Le Général se rappelait aussi toutes les difficultés que nous avions rencontrées à faire adopter la politique commune et il sentait bien qu'il y avait de la part de certains de nos partenaires une mauvaise volonté à s'engager résolument dans la voie de cette politique jugée par lui essentielle pour faire équilibre au libre échange des produits industriels.

Tel était donc le climat assez trouble dans lequel on a abordé le mois de juin 1965 au cours duquel allait éclater la crise de la chaise vide.

Quelles ont été les causes immédiates de cette crise ? Il s'agissait de renouveler le règlement financier qui avait été adopté en 1962 et qui était valable jusqu'au 30 juin 1965, lequel règlement assurait à la Communauté les ressources nécessaires pour faire face à ses dépenses et notamment à celles de la politique agricole commune ; c'est dire l'importance que nous lui attachions. L'engagement avait été pris solennellement et d'une manière dépourvue de toute équivoque qu'un nouveau règlement financier serait adopté avant le 30 juin 1965 et qu'il serait valable jusqu'à la fin de l'époque de transition, c'est-à-dire en 1970. Cet engagement avait été renouvelé en 1964. La Commission devait donc présenter des propositions et c'est là que tout a commencé à se gâter.

Tout d'abord, la Commission a cru bon, ce qui était anormal et incorrect, de porter ces propositions devant l'Assemblée des Communautés européennes, qu'on appelle aujourd'hui le Parlement, au lieu d'en saisir les gouvernements. Quant au fond de ces propositions, elles reflétaient des intentions, des arrière-pensées tout à fait surprenantes. La Commission proposait que, dès le 1er juillet 1967, c'est-à-dire deux ans et demi avant la fin de l'époque de transition, les prélèvements, ces droits de douanes mobiles dont sont frappés les produits agricoles qui entrent dans la Communauté de manière à établir ce qu'on appelle la préférence communautaire pour encourager les six pays à s'approvisionner en produits agricoles dans la Communauté, que donc ces prélèvements soient affectés en totalité à la Communauté dès l'été 1967. En même temps commencerait l'affectation des droits de douane perçus sur les produits industriels. Tout cela aurait fourni à la Communauté des ressources très supérieures à ce qu'il était nécessaire de prévoir.

Il y avait en outre dans les propositions de la Commission un aspect institutionnel véritablement provocant. Que prévoyait en effet la Commission ? L'Assemblée de Strasbourg, qui jusqu'alors ne disposait que d'un droit d'avis assez académique sur le budget de la Communauté, se voyait octroyer le droit de présenter des amendements ; si ces amendements étaient adoptés par la Commission, et on pouvait compter sur la Commission pour faire en sorte que ces amendements lui conviennent, ils n'auraient pu être rejetés par le Conseil qu'à une majorité telle que, même la France, la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie réunies n'auraient pu s'y opposer. Cela revenait, sous couvert d'augmenter les droits de l'Assemblée, à accroître considérablement les pouvoirs de la Commission qui, grâce aux ressources financières qu'elle prévoyait, aurait acquis un pouvoir financier et par conséquent politique démesuré.

Ces propositions avaient été concoctées dans le plus grand secret entre le Président de la Commission de l'époque M. Hallstein et M. Mansholt. M. Marjolin, qui était à l'époque Vice-président de la Commission et qu'on ne peut pas suspecter de sympathie à l'égard du Général et de sa politique européenne, parle dans son livre *Le travail d'une vie* d'un véritable serment du Jeu de Paume.

Des idées aussi extravagantes ne pouvaient bien évidemment manquer de soulever toutes sortes d'objections. Des pays comme les Pays-Bas et la Belgique, qui percevaient d'importants droits de douane, n'avaient aucune envie à l'époque de les verser à la Communauté. Les Italiens déclarèrent qu'ils voulaient bien d'un nouveau règlement financier mais pour un an seulement. Les Hollandais ont demandé qu'on augmente en effet les pouvoirs de l'Assemblée. Les Allemands eux-mêmes se montraient plus que réticents. Bref, nous nous trouvions devant une volonté évidente des uns et des autres de se dérober aux engagements pris dans un domaine, celui de l'agriculture, auquel nous attachions un intérêt essentiel. L'affaire était donc grave.

Au cours d'un premier conseil réuni le 15 juin, des divergences sérieuses étaient apparues. La session qui a commencé le 29 et s'est terminée dans la nuit du 30 juin au 1er juillet devait creuser encore les antagonismes. La Commission, qui pourtant tient du traité de Rome la faculté de modifier à tout moment ses propositions, a fait preuve d'un immobilisme absolu et,

en dépit des objections non seulement de la France mais aussi des autres pays, s'est abstenue de les amender.

Il apparaissait donc clairement que l'impasse était totale. M. Couve de Murville, qui présidait le Conseil, car, à ce moment-là, on était encore sous la présidence de la France jusqu'au 30 juin à minuit, M. Giscard d'Estaing, ministre de l'Economie et des Finances et M. Pisani, ministre de l'Agriculture étant également présents, n'a pu que constater la profondeur du désaccord, qui rendait inutile la poursuite des discussions. Il fallait se séparer et tirer les conséquences politiques, économiques et juridiques de la situation. A deux heures du matin, la rupture était consommée.

Le Conseil des ministres français réuni le lendemain matin à l'Elysée devait décider que plus aucun ministre français ne participerait aux sessions du Conseil de la Communauté. Le représentant permanent devait être rappelé quelques jours plus tard. Pour ne pas paralyser totalement le fonctionnement de la Communauté, en particulier la gestion de la politique agricole commune, des experts français continueraient cependant à siéger dans les comités compétents et la France serait également représentée aux conseils d'association avec la Turquie et la Grèce.

J'ai donc quitté Bruxelles le 6 juillet, laissant au représentant permanent adjoint, M. Maurice Ulrich, la direction de la représentation permanente. Et puis on a attendu. Je n'ai pas encore mentionné dans mon propos une autre affaire qui va jouer un rôle important dans le déroulement des événements. Je m'explique : j'ai fait allusion il y a un instant à la période de transition du Marché commun, d'une durée prévue de douze ans, période d'apprentissage, d'adaptation pendant laquelle les pays membres devaient progressivement mettre en pratique les obligations du traité de Rome. Cette période de transition était elle-même divisée en trois étapes de quatre années chacune.

La décision de passage de la première à la deuxième étape avait eu lieu le 1er janvier 1962 et, cette décision devant être prise à l'unanimité, la France, par la voix de M. Couve de Murville, ne s'y était ralliée qu'à la condition que les premiers règlements de la politique agricole commune soient adoptés ; ce qui fut fait. On devait passer de la seconde à la troisième étape le 1er janvier 1966. En vertu du traité de Rome, ce passage à la troisième étape devait être décidé à la majorité ; la France n'aurait donc pas pu s'y opposer. Mais surtout le traité de Rome prévoyait qu'à partir de cette date, dans des domaines fort importants du traité tels que la politique commerciale, la création de l'union douanière, la politique agricole commune, les décisions ne seraient plus prises désormais à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée. Qu'est-ce que cette majorité qualifiée ? C'est le total des voix qui sont nécessaires au Conseil pour prendre une décision. A l'époque la France, la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie disposaient chacune de quatre voix, les Pays-Bas et la Belgique chacun de deux, et le Luxembourg en avait une, soit en tout dix-sept voix. Une décision était réputée acquise dès lors que la majorité de douze voix était atteinte. Autrement dit la France ne pouvait pas, à elle seule s'opposer à une décision à la majorité qualifiée qui aurait été contraire à ses intérêts.

Cela, le général de Gaulle ne pouvait pas l'admettre. Je l'avais entendu dire, quelque temps avant que ne s'ouvre la crise de la chaise vide : Il va falloir faire quelque chose à propos de la majorité qualifiée. La crise de juin 1965 lui offrait l'occasion propice de mettre cette affaire sur le tapis.

Voici donc ouverte la crise de la chaise vide. La vigueur de l'attitude de la France va rapidement produire ses effets. La Commission, sentant qu'elle s'était piégée elle-même, allait dès le mois de juillet produire un mémorandum, qu'elle n'a pas voulu appeler propositions pour ne pas avoir l'air de se déjuger, dans lequel elle renvoyait à 1970 l'affectation des prélèvements et des droits de douane et ne soulevait plus le problème des

pouvoirs de l'Assemblée, et par conséquent les siens propres. Autrement dit, elle opérait un virage à cent quatre-vingt degrés. C'était déjà pour la France une satisfaction importante.

Du côté de nos partenaires, on était très embarrassé. Les Allemands, qui se préoccupaient beaucoup de la négociation dite Kennedy engagée dans le cadre du GATT, étaient très ennuyés de la voir bloquée. D'une manière générale, l'absence de la France posait un problème majeur. Nos partenaires continuaient à se réunir à cinq, soit au niveau des ministres, soit à celui des représentants permanents. Ils discutaient naturellement de la situation et peu à peu s'est fait jour dans leur esprit l'idée qu'il fallait, pour mettre fin à la crise, tenir compte de la position de la France.

De son côté, M. Couve de Murville, au cours d'entretiens avec ses collègues italiens — puisque c'est l'Italie qui, pendant le second semestre de 1965, assumait la présidence du Conseil — avec son collègue hollandais, avec son collègue allemand, avec M. Spaak qui a joué un rôle de conciliateur très utile, marquait à ses partenaires la bonne volonté de la France pour trouver à la crise une issue, mais celle-ci devait être politique. Le problème n'était pas seulement celui du règlement financier mais surtout celui des procédures de décision du Conseil et celui du comportement de la Commission. C'était de cela qu'il fallait parler. Notre ministre des Affaires Etrangères ajoutait qu'il n'était pas question de se rencontrer avant l'élection présidentielle qui devait avoir lieu au mois de décembre en France.

Cette manière de voir s'est progressivement imposée à tous les esprits et il a été entendu que les ministres se rencontreraient le moment venu dans des conditions qui permettent d'examiner la situation générale de la Communauté, étant admis que cet examen porterait essentiellement sur l'affaire des votes majoritaires et sur l'affaire du comportement de la Commission. Où et comment allait se passer cette rencontre ? Chez nos partenaires on souhaitait qu'elle ait lieu à Bruxelles, ce à quoi nous étions opposés parce que nous voulions marquer que cette réunion était tout à fait exceptionnelle et qu'elle devait se tenir sans la Commission. Le Luxembourg devant assurer la présidence du Conseil à partir du 1er janvier, il est finalement apparu naturel qu'on se rencontre à Luxembourg.

Pendant que se déroulaient ces confabulations entre les cinq et entre les cinq et nous-mêmes, que faisait le général de Gaulle ? Il se tenait naturellement à l'écart, il regardait, il observait. Mais il s'est exprimé publiquement deux fois. La première fois, ce fut au cours d'une conférence de presse tenue le 9 septembre, dans laquelle il s'est longuement expliqué sur sa politique à l'égard du Marché commun. Il a notamment mis en lumière les deux principes que je rappelais tout à l'heure : l'agriculture doit être la contrepartie de la libération des échanges dans le domaine industriel ; la France ne peut pas accepter que quiconque se substitue à elle en ce qui concerne la définition et la sauvegarde de ses intérêts.

Mais sur la manière de sortir de la crise il n'a donné aucune indication, pas plus que dans l'entretien qu'il a eu entre les deux tours de l'élection présidentielle avec M. Michel Droit où il a également abordé le problème de l'Europe en rappelant la sincérité et l'ancienneté de ses convictions européennes et en marquant à nouveau son intention de faire en sorte que le Marché Commun progresse d'une manière équilibrée et que la France reste maîtresse de ses décisions. C'est au cours de cet entretien qu'il a prononcé cette phrase demeurée fameuse sur les gens qui « sautent sur (leur) chaise comme un cabri en disant : l'Europe ! l'Europe ! l'Europe ! »

Le deuxième tour de l'élection présidentielle a lieu le 19 décembre et, dès le 23 décembre, le général de Gaulle réunit un conseil interministériel en vue de définir ce que doit être la position de la France pour sortir de la crise dans des conditions qui tiennent compte de nos préoccupations. Je me rappelle qu'au cours de cette réunion, invité par le Général à exprimer mon sentiment, j'ai formulé l'idée que, le traité de Rome stipulant que les décisions sont prises à la majorité qualifiée, on pouvait interpréter cette disposition comme voulant dire que les décisions pourraient être prises à la majorité qualifiée, mais que ce n'était nullement une

obligation. On verra par la suite que c'est finalement autour de cette idée qu'a tourné la discussion entre les six gouvernements. Ce conseil interministériel s'est séparé après avoir confirmé les grandes lignes que la France devait suivre à la réunion de Luxembourg, à la fois sur le comportement de la Commission et sur la procédure de décision du Conseil, en laissant une assez large liberté d'action à M. Couve de Murville.

Les six ministres des Affaires Etrangères se sont donc retrouvés à Luxembourg le 16 janvier 1966. La Commission était absente, ce qui eût paru inconcevable quelques mois auparavant. Sur le premier point à examiner, c'est-à-dire le comportement de la Commission, les représentants permanents sont parvenus sans trop de peine à un texte en sept points qui posait certaines règles. Tout d'abord, la Commission ne devait pas présenter de propositions sans avoir pris l'attache des gouvernements. Des contacts réguliers entre le Conseil et la Commission devaient être établis pour tout ce qui concernait les relations avec les pays tiers et les organisations internationales. Le service de presse devait également faire l'objet d'une certaine surveillance conjointe du Conseil et de la Commission : nous avons en effet mis en cause le service d'information de la Commission dont certaines publications qu'il patronnait avaient publié sur le général de Gaulle des propos inacceptables.

Enfin il y avait l'affaire des lettres de créance des représentants des pays tiers. Il faut savoir à ce sujet que le général de Gaulle était extrêmement attaché au respect par les uns et par les autres, que ce soit en France ou à l'extérieur, des limites de leurs prérogatives. Or la Commission, qui voulait, nous l'avons dit, apparaître comme l'exécutif de la Communauté, s'entourait d'un protocole et d'une étiquette à la limite du ridicule. M. Hallstein, qui par ailleurs était un président très efficace et compétent, se complaisait dans une sorte d'appareil de chef d'Etat, ce qui n'était évidemment pas du goût du général de Gaulle. C'est ainsi que le protocole de présentation des lettres de créance était tout à fait conforme à celui qui est prévu à Buckingham Palace, à l'Elysée ou à la Maison Blanche. Je me rappelle avoir eu entre les mains le petit opuscule que les ambassadeurs des pays tiers recevaient de la Commission pour leur expliquer tous les détails de la cérémonie : on venait les chercher avec des motards, on les conduisait à la Commission, il y avait un petit tapis sur lequel l'ambassadeur devait mettre les pieds, tout cela se passait en jaquette, etc. Il a été décidé à Luxembourg que désormais les lettres de créances seraient présentées sans cérémonie, à la fois au président en exercice du Conseil et au président de la Commission.

Voilà donc ce qui a été convenu entre les Six pour ce qui concernait les rapports entre la Commission et le Conseil. Là-dessus il n'y a pas eu, je le répète, de difficultés majeures.

Il n'en a pas été de même pour l'affaire de la procédure de décision du Conseil. Si l'on n'a pas abouti le 16 ou 17 janvier et s'il a fallu se retrouver le 28 et le 29, c'est bien à cause de cette difficulté. Nos partenaires ne voulaient pas avoir l'air de céder à une injonction de la France, tout en ayant le sentiment que dans le fond ils n'étaient pas très éloignés de penser comme nous.

Après de longues heures de discussion, on a finalement abouti à un texte qu'on appelle le compromis de Luxembourg. Que dit ce texte ? Il comporte en premier lieu une déclaration des Six selon laquelle, pour toute question mettant en cause des intérêts très importants d'un ou de plusieurs Etats membres, il faut essayer de poursuivre la discussion jusqu'à un accord unanime. Vient ensuite une déclaration de la France qui précise que, dans de tels cas, la discussion doit être poursuivie jusqu'à un accord unanime, ce que, dans une troisième déclaration, contestent les cinq autres délégations. Les Six conviennent enfin que, en dépit de cette divergence, les travaux doivent normalement reprendre.

Que l'on appelle ces textes compromis, accord, ou arrangement, peu importe. Mais j'insiste sur la terminologie qui a été employée, à propos de laquelle on établit souvent une confusion qui n'est peut-être pas toujours involontaire. On parle de questions affectant des intérêts vitaux, alors que le texte fait référence à des questions mettant en cause des intérêts très

importants, ce qui n'est pas du tout la même chose. On dira par exemple que la France utilisera sa force de dissuasion nucléaire pour défendre ses intérêts vitaux, ce qui montre que la notion d'intérêts vitaux est beaucoup plus restrictive que celle d'intérêts très importants.

Fait remarquable et significatif, M. Schroeder, le ministre allemand des Affaires étrangères a demandé, avant la fin de la réunion, que la règle de l'unanimité s'applique. La conférence de Luxembourg a, en outre, adopté un programme de travail comportant la mise au point d'un nouveau règlement financier, l'adoption de nouveaux règlements agricoles, la poursuite de la négociation Kennedy, la ratification du traité sur la fusion des Institutions et la nomination d'une nouvelle Commission, le mandat de la Commission Hallstein venant à expiration au début de janvier 1966.

Au total, ce bilan était, dans l'ensemble, très satisfaisant pour la France : la Commission est remise à sa juste place ; à propos des décisions majoritaires, nos partenaires ont reconnu l'existence d'un véritable problème et d'ailleurs, jusqu'à une époque récente, la pratique de l'unanimité sera de règle ; enfin, le programme de travail arrêté à Luxembourg prévoit l'établissement d'un nouveau règlement financier qui sera effectivement adopté en 1966.

Je voudrais, pour terminer, tirer deux enseignements de cette affaire. Le premier c'est le savoir-faire du général de Gaulle face à une affaire difficile et complexe. Son habileté à s'assurer l'avantage de l'initiative, à prendre ses partenaires à contre-pied, pour tout dire à dominer l'événement, faisant preuve à la fois d'une grande fermeté, voire d'audace et en fin de compte de la souplesse nécessaire, tout cela a démontré de sa part et de celle de son ministre des Affaires Etrangères une très grande maîtrise de la matière diplomatique.

Le deuxième enseignement, c'est la totale indifférence manifestée par le général de Gaulle à l'égard des contingences de politique intérieure. N'oublions pas que la crise de la chaise vide a été ouverte cinq mois avant l'élection présidentielle. Nos partenaires et la Commission ont-ils spéculé sur cet événement en pensant que le Général serait peut-être, dans cette période décisive, plus accommodant et qu'il réagirait moins vivement ? On peut sérieusement se poser la question. Le fait est que ses concurrents ont largement exploité la crise européenne pour influencer en leur faveur sur le vote des électeurs. Bornons-nous à constater que si le Général a conduit sa politique européenne, à ce moment-là et à d'autres, avec les résultats positifs que l'on sait, ce n'est pas seulement mais c'est aussi parce qu'il n'a jamais fait de la construction de l'Europe une priorité.