

Compte-rendu de la séance de travail avec
le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas

Mardi 23 juin 1970

10 h.45 - 12 h.20 - Salle de conférence W 146

Ordre du jour: Intégration européenne

Présents:

Délégation

des Pays-Bas:

- M. Joseph Luns, Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas
- M. Karel Hartogh, Directeur de la coopération technique au Ministère des Affaires étrangères
- le Baron Jan Arent de Vos van Steenwijk, Ambassadeur des Pays-Bas à Berne
- Jonkheer Eduard Beelaerts van Blokland, Conseiller près l'Ambassade des Pays-Bas à Berne

Du côté suisse:

- M. Pierre Graber, Conseiller fédéral
- M. Ernst Brugger, Conseiller fédéral
- M. Pierre Micheli, Ambassadeur, Secrétaire général du DPF
- M. Paul Jolles, Ambassadeur, Directeur de la Division du commerce
- M. Ernesto Thalmann, Ambassadeur
- M. Albert Weitnauer, Ambassadeur
- M. Pierre Languetin, Ambassadeur
- M. Rudolf Bindschedler, Ambassadeur
- M. Claude Caillat, Ambassadeur
- M. Michael Gelzer, Ministre
- M. Max Feller, Ministre
- M. Albert Natural
- M. Pierre Nussbaumer
- M. Karl Fritschi

Procès-verbal:

- M. Yves Besson

M. Graber ouvre la séance à 10 h.50. Il remercie M. Luns d'avoir accepté l'invitation de la Suisse et rappelle les qualités personnelles de M. Luns, sa longue expérience des affaires européennes et son attachement à la cause de l'unification de notre continent.

M. Luns remercie de l'invitation du Gouvernement suisse, mentionne son passage à Berne, en tant que diplomate, en 1940-41. Il parle alors de l'élargissement de la CEE et fait part de l'attitude positive de son Gouvernement à l'égard des souhaits exprimés sur cette question par la Confédération.

M. Graber résume la position de la Suisse face à l'intégration européenne: La Suisse est liée à l'Europe de façon indissoluble de par son histoire, sa culture et sa civilisation. Le langage suisse est le langage européen. Elle a le désir de coopérer au renforcement de notre continent; c'est pourquoi elle veut rechercher la conclusion d'un accord qui la lie très étroitement à l'évolution de l'Europe, c'est-à-dire qui touche les domaines les plus vastes. Dans cette perspective, le dialogue s'avère nécessaire afin de trouver les formes de l'accord et de dégager de part et d'autre une certaine communauté d'intérêts. Le Conseiller fédéral développe ensuite la question de la sauvegarde de la neutralité permanente. Cette politique de neutralité est très utile tant en ce qui concerne la situation intérieure de la Suisse (exemple: lère guerre mondiale) qu'en ce qui concerne l'Europe en général. La situation, pour la Suisse, est cornélienne, car si elle ne peut qu'approuver, au fond, les finalités politiques de la CEE, elle ne saurait y adhérer totalement.

Le Conseiller fédéral demande ensuite que les hauts fonctionnaires qui ont travaillé ensemble la veille, exposent les résultats de leurs entretiens.

M. Jolles commence l'exposé des conversations tenues la veille par les experts hollandais et suisses. Ces discussions ont été générales et relativement techniques afin de pouvoir mieux définir la position de la Suisse à la suite des conclusions du dernier Conseil des Ministres de la CEE. Les experts hollandais ont donné à leurs collègues suisses les informations suivantes:

1) Le rapport de la Commission du 13 mai 1970 n'a pas été traité en détail par le Conseil des Ministres; aucune décision n'a donc été prise sur les idées qu'il contient, ce qui ne saurait que satisfaire la Suisse qui craint toute prise de position rigide avant le début des conversations exploratoires. Les décisions prises à Luxembourg permettront, après la réunion ministérielle, de poursuivre les contacts directement avec la Commission sans qu'une nouvelle intervention du Conseil des Ministres s'avère nécessaire, ce qui évitera tout délai inutile dans les négociations.

2) L'unique point de détail discuté par le Conseil des Ministres fut la question de la simultanéité de la mise en vigueur des divers accords conclus avec les pays candidats. Il faut veiller cependant à ne pas pousser trop loin ce principe de la simultanéité afin d'éviter l'éventualité d'un veto inadmissible. Ce principe est pourtant nécessaire pour préserver le libre-échange à l'intérieur de l'AELE. Une solution d'ensemble s'avère donc essentielle avant que soit remis en cause le libre-échange au sein de l'AELE. La Suisse, dit M. Jolles, approuve le fait qu'une certaine priorité soit accordée aux négociations avec la Grande-Bretagne dans la mesure où cette priorité ne freine pas les négociations avec les autres pays intéressés.

3) Les experts hollandais ont communiqué à leurs collègues suisses les directives principales données par le Conseil des Ministres à la Commission pour les conversations exploratoires. Ces directives sont très générales et peuvent se résumer ainsi:

- a. Egalité des droits et obligations pour tous les États-membres. La CEE n'envisage donc pas de clause échappatoire partielle pour les candidats à l'adhésion. Dans cette optique, la Suisse ne pourrait pas, ainsi, obtenir une clause spéciale concernant sa neutralité.
- b. L'objectif est de parvenir à la suppression des obstacles aux échanges pour les produits industriels et agricoles. La Suisse approuve cette idée mais réserve pourtant sa position pour ce qui touche aux produits agricoles. Les négociations sur les produits agricoles devraient tenir compte de la situation particulière de

- l'agriculture suisse. Toutes ces négociations devraient être conduites selon les règles du GATT.
- c. En matière de démobilitation tarifaire, les solutions devront s'inspirer de l'expérience déjà acquise en ce domaine et tenir compte de la nécessité d'une harmonisation.
 - d. Les neutres doivent contribuer à l'oeuvre européenne. Toute la question de savoir quelles obligations ils devront assumer demeure vague.

M. Jolles ajoute que la Suisse souhaite non seulement un accord tarifaire, mais une coopération qui touche les domaines monétaires et économiques au sens large. Il y a cependant quelques divergences entre les vues hollandaises et suisses, notamment en ce qui concerne la nécessité de quitter le stade de la coopération et de parvenir plus ou moins rapidement et dans tous les domaines à une intégration véritable, ainsi que sur le sens du terme "union" plus restrictif pour la Suisse, à cause de sa neutralité. Enfin, les experts ont abordé le problème des bases juridiques à donner aux accords avec les Etats neutres; la Suisse préférerait un traité "léger" à un traité perfectionné. Dans cette perspective, convient-il d'aboutir à une solution unique et uniforme pour tous les neutres ou faut-il rechercher des accords différenciés pour chacun des pays neutres? La conclusion des experts est que la meilleure solution consiste en un cadre uniforme à l'intérieur duquel peuvent se glisser des dispositions particulières à chaque candidat.

M. Hartogh déclare n'avoir rien à ajouter à ce qu'a dit M. Jolles. Il fait cependant une petite réserve: il n'est pas certain que les conversations exploratoires qui seront tenues après la réunion ministérielle puissent avoir lieu directement avec la Commission sans nouvelle intervention du Conseil des Ministres. Il se peut que ce dernier désire donner de nouvelles instructions à la Commission.

M. Luns retient le fait que la Suisse désire l'accord le plus large possible tout en sauvegardant sa neutralité, ce qui présuppose un minimum d'indépendance économique. M. Luns critique quelque peu

cette façon de voir et déclare qu'en 1957 les signataires du Traité de Rome étaient persuadés que l'unification politique suivrait automatiquement l'intégration économique. C'était là l'idée d'hommes politiques tels que de Gasperi - Monnet - Schumann etc. En fait, ce ne fut pas le cas et le développement de l'intégration économique n'a pas acheminé automatiquement l'Europe vers l'union politique. L'indépendance politique peut donc très bien se concevoir dans le cadre d'une intégration économique très avancée. Dans ces conditions, M. Luns pose la question de savoir s'il est nécessaire pour la Suisse de conserver une indépendance économique marquée pour sauvegarder sa neutralité. Le Ministre cite l'exemple de la France dont la politique d'indépendance s'accommode fort bien d'une économie intégrée dans la CEE.

M. Luns parle ensuite des relations entre la Commission et le Conseil des Ministres au sein de la CEE. Ces rapports sont souvent assez tendus et les compétences respectives quant à la conduite des négociations avec les pays candidats difficiles à délimiter. Le Conseil des Ministres est plus ouvert aux aspects politiques des problèmes, alors que la Commission s'attache généralement plus aux aspects techniques. Du temps de M. Jean Rey, la Commission avait insisté pour que ce soit elle qui conduise les négociations avec la Grande-Bretagne. Les Pays-Bas sont d'avis cependant que le Conseil des Ministres doit veiller à toujours conserver la direction ultime de ces négociations. La France, qui au début se montrait plutôt favorable aux idées de M. Jean Rey à ce sujet, s'est rangée maintenant du côté des Pays-Bas et des autres pays-membres favorables à la suprématie, en dernier recours, du Conseil des Ministres; ceci à la suite de l'attitude trop rigide de la Commission. M. Luns approuve ensuite le principe de la simultanéité des négociations et des accords, tout en réservant une certaine flexibilité dans l'application de ce principe, à cause du danger de "veto". Le Ministre hollandais mentionne à nouveau les directives données à la Commission par le Conseil des Ministres. Les candidats à l'adhésion doivent accepter les finalités politiques du Traité de Rome, en vertu du principe de

l'égalité des droits et des obligations réaffirmé par le Conseil des Ministres.

Ces finalités politiques restent pourtant difficiles à définir et elles divergent, dans leur interprétation, de pays à pays. Pour la Suisse, qui n'est pas candidate à l'adhésion à la CEE, ce point ne doit pas constituer un problème. Le Ministre hollandais rappelle qu'en 1961 la France avait poussé à l'union politique, mais à une union assez éloignée des principes originels des années cinquante. Ce fut le premier plan Fouchet qui proposait une union européenne très diversifiée. Ce plan prévoyait des organes précis et structurés de coopération politique avec siège à Paris. Les Pays-Bas s'y opposèrent, car ils étaient encore très attachés aux principes d'unification défendus par les premiers promoteurs de l'unification européenne en croyant à la possibilité d'une unification automatique par le biais de l'intégration économique.

En 1962, la France proposa le second plan Fouchet qui s'avéra inacceptable pour ses cinq partenaires, car la France refusait le maintien du principe de la supranationalité. Elle refusait également la mise en place à Bruxelles des organes de coopération politique. A ce moment-là, les cinq partenaires de la France songeaient encore à une adhésion prochaine de la Grande-Bretagne. Au sujet de la suppression des obstacles tarifaires, M. Luns déclare que la réserve présentée par la Suisse pour ce qui touche aux produits agricoles risque de causer quelques difficultés. Il cite les statistiques du commerce entre la Suisse et la CEE et constate une amélioration, depuis 1961, des termes de l'échange en faveur de la Suisse. Il déclare également que son pays approuve la suggestion faite par la Suisse de suivre, pour la procédure de négociation, l'article 24 du GATT.

Enfin, le Ministre hollandais est d'avis que la contribution de la Suisse doit évoluer en fonction de l'évolution intérieure de la CEE. Des trois pays neutres intéressés à la CEE, la Suisse a la position la plus favorable, car si l'Autriche est par trop liée à l'Est européen de par les modalités de son indépendance récente, la Suède, pratique une neutralité très différenciée. M. Harmel, le Ministre

belge des affaires étrangères, a même déclaré au sujet de la Suède, lors d'une réunion des Ministres des affaires étrangères, tenue à Viterbo après la réunion de l'OTAN à Rome, qu'il est inconcevable qu'un pays soi-disant neutre prenne des positions politiques accusées en vertu d'impératifs divers et même moraux. M. Luns apprécie le fait que la Suisse soit prête à une coopération monétaire. Il remarque cependant que les problèmes monétaires européens vont nécessiter la création d'une union monétaire qui, elle, présuppose une forme d'union politique préalable. Les négociations avec la Grande-Bretagne et leurs conclusions feront peut-être ressortir plus clairement toutes les données de ces problèmes d'unification monétaire.

M. Brugger réitère l'attitude positive de la Suisse face à l'intégration européenne et ceci en vertu d'un certain devoir moral. En effet, la neutralité de la Suisse implique dans l'esprit de son gouvernement une solidarité naturelle avec l'évolution du continent européen. Le Conseiller fédéral mentionne cependant les difficultés qu'un tel rapprochement avec la CEE ne manquera pas de susciter en Suisse où risque de se constituer un front intérieur contre un tel rapprochement. Cette probabilité est d'autant plus redoutable que pour des raisons politiques et non pas juridiques le Gouvernement suisse devra soumettre l'accord avec la CEE à un referendum populaire. Or, ce front intérieur à tendance nettement conservatrice et traditionaliste vient de se manifester fortement à l'occasion de l'initiative Schwarzenbach. Pour toutes ces raisons, il serait donc utile que les conversations exploratoires commencent simultanément avec celles menées avec les autres candidats à un accord avec la CEE.

M. Luns déclare comprendre parfaitement la situation de la Suisse et le problème de la neutralité. La Hollande connaît par ailleurs des difficultés analogues avec un front intérieur qui s'oppose à un rapprochement trop étroit de l'Espagne avec la CEE et les accords à négocier avec ce pays et avec Israël également, soulèvent, par là même, certains problèmes délicats.

M. Hartogh cite alors les articles du Traité de Rome qui traitent de la question des relations avec les pays candidats à un accord.

Ce sont les articles 237 qui règle l'adhésion à la Communauté, 238 qui règlemente l'association et enfin l'article 113 qui délimite les possibilités d'accord avec les Etats qui ne veulent ni adhérer ni s'associer. Il croit savoir que la Suisse désirerait un accord basé sur l'article 113. Ce ne serait alors qu'un accord commercial.

M. Jolles explique qu'en ce qui concerne la base juridique de l'accord envisagé avec la CEE, la Suisse ne retient pas que l'article 113, mais également l'article 238. La Suisse n'a pas de parti pris en la matière, car les bases juridiques lui paraissent secondaires; ce qui importe, c'est de parvenir à un accord "étouffé", plus que simplement commercial, qui s'étende au domaine monétaire notamment et à tous les secteurs où les intérêts réciproques peuvent commander une coopération. La Suisse participe déjà, par ailleurs, à la collaboration en matière technologique à l'intérieur de la CEE.

En résumé, la Suisse désire un accord avec la CEE où la coopération entre les deux parties puisse s'exercer dans tous les domaines tant que l'évolution dans chacun de ces domaines n'a pas atteint un stade qui implique nécessairement l'union politique.

M. Luns ne fait pas d'objection particulière mais mentionne cependant qu'il peut se poser un problème au cas où certaines formes de coopération dans certains secteurs déterminés seraient réservés aux membres, à l'exclusion des pays associés ou rattachés à la CEE par d'autres types d'accords; et ceci en vertu d'une décision spéciale du Conseil des Ministres.

En ce qui concerne l'accord recherché par la Suisse, le Gouvernement fédéral préfère-t-il parler d'accord ou d'association?

M. Jolles répond que dans le cadre du concept d'association, une solution à l'autrichienne risque de conduire à une satellisation. La Suisse préfère donc le terme plus général d'accord sans préciser plus avant, pour l'instant, les bases juridiques. De plus, à cause de la question du référendum populaire soulevée par M. Brugger, le Conseil fédéral désirerait éviter que les négociations débutent, au niveau ministériel déjà, avec un plan précis; ce dernier ne pourra se cons-

tituer qu'au cours des conversations exploratoires, d'où la nécessité d'une période de gestation avant d'informer le public afin que l'opinion publique suisse n'ait pas l'impression que le Conseil fédéral n'ait qu'à "ratifier" pratiquement un accord préétabli.

M. Luns ajoute enfin que la France semble n'être plus guère intéressée à une union politique du fait, à ce qu'il paraît, qu'elle est maintenant pratiquement certaine que la Grande-Bretagne adhèrera à la CEE.

A propos de la terminologie, M. Luns signale que l'Autriche n'usait jamais du terme "association", mais parlait d'arrangement, alors que l'Espagne employait systématiquement le mot "association", ce qui était inacceptable pour la CEE. Le Ministre des Pays-Bas conclut en disant que cet échange de vues lui a paru très utile et il propose une information mutuelle pour l'avenir entre le Conseil fédéral et son gouvernement sur ces questions. Il invite M. Graber à venir en visite en Hollande. Celui-ci accepte en remerciant.

M. Graber lève la séance à 12 h.20.