

# La crise européenne de la Belgique à la veille de la signature des traités de Rome

Michel DUMOULIN

L'historiographie consacrée à la relance européenne entre 1955 et 1957 est abondante.<sup>1</sup> Celle concernant la Belgique l'est moins et s'est appuyée pendant longtemps sur une série de témoignages et de souvenirs. De ce fait, ce qui subsiste aujourd'hui à propos de son rôle dans la dynamique de la relance est le plus souvent un récit épique mettant en scène Paul-Henri Spaak dans le rôle de père des traités de Rome et la Belgique dans celui de «fille modèle de l'Europe». Or, la menace brandie, en mars 1957, par l'Exécutif belge, de ne pas signer les traités, écorne cette image de «bon élève de la classe européenne». Il n'est donc pas inutile de revisiter ce bref épisode de l'histoire de la relance dans la mesure où il est exemplaire de ce qui est si régulièrement dénoncé comme un des maux majeurs de la construction européenne, à savoir le déficit démocratique. Mais avant d'en arriver à l'examen de cette question, il paraît indispensable de procéder à une série de rappels portant sur la politique extérieure de la Belgique au cours des deux décennies qui précèdent la relance, puis de dire un mot de sa «machine diplomatique» à l'époque de cette dernière.

## 1. Prolégomènes

Si l'on se place au point de vue de l'existence de réseaux eux-mêmes marqués par le phénomène des générations, la Seconde Guerre mondiale ne constitue pas à proprement parler une césure. Dans le climat d'inquiétude, aussi bien au point de vue économique que politique, qui se manifeste dans les années 1930, le rapprochement entre de petits pays parmi lesquels la Belgique, notamment dans le cadre du pacte d'Oslo, a permis de multiplier les contacts entre diplomates, fonctionnaires et experts.<sup>2</sup> De même, en dépit de l'écroulement de l'esprit de Genève, la Société des Nations continue d'être, à travers ses nombreux comités et sous-comités, un lieu de rencontres et de contacts entre diplomates et fonctionnaires, quand ce n'est pas entre responsables politiques. Nombre d'entre eux – de Spaak à Jean-Charles Snoy et d'Oppuers en

1. Afin de ne pas alourdir inconsidérément les notes infrapaginales, nous renvoyons aussi bien sur la relance en général qu'au sujet de questions plus spécifiques à l'ample et récente bibliographie intitulée *La relance européenne et les traités de Rome. Bibliographie indicative* disponible sur le site du CVCE à Luxembourg [http://www.cvce.eu/obj/la\\_relance\\_europeenne\\_et\\_les\\_traites\\_de\\_rome\\_bibliographie\\_indicative-fr-fbce9927-35ec-4454-bf-bf-5558dc77ce87.html](http://www.cvce.eu/obj/la_relance_europeenne_et_les_traites_de_rome_bibliographie_indicative-fr-fbce9927-35ec-4454-bf-bf-5558dc77ce87.html) [12 février 2017].
2. G. VAN ROON, *Kleine landen in crisistijd. Van Oslostaten tot Benelux, 1930-1940*, Elsevier, Amsterdam-Bruxelles, 1985, de préférence à la version anglaise intitulée *Small States in years of Depression. The Oslo Alliance 1930-1940*, Van Gorcum, Assen-Maastricht, 1989.

<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2017-1-29>

Generiert durch IP '3.135.207.7', am 12.09.2024, 19:23:27.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

passant par Maximilien Suetens – en font l’expérience. Ils se trouveront mêlés, après 1945, à la négociation d’un ou plusieurs traités européens. Une remarque analogue peut être formulée à propos de responsables d’un partenaire privilégié de la Belgique, à savoir le Grand-Duché de Luxembourg auquel elle est intimement liée, depuis 1921, dans le cadre de l’Union économique belgo luxembourgeoise. Joseph Bech qui avait été un des signataires, en 1922, de la loi portant approbation de la convention qui l’instituait figure, on le sait, parmi les signataires des traités de Rome. Albert Wehrer, souvent complice de Snoy dans le cadre de UEBL à la veille de la guerre, participe à la négociation du traité CECA avant d’être, de 1952 à 1967, le membre luxembourgeois de la Haute Autorité.<sup>3</sup>

Ceci dit, non sans souligner que la Belgique se rapproche des Pays-Bas dans les années qui précèdent immédiatement le conflit, il faut relever le paradoxe apparent qui existe entre la recherche d’une collaboration entre petits pays et le retour de la Belgique à la neutralité dans le cadre de la politique dite d’indépendance proclamée en 1936 par le tout jeune Paul-Henri Spaak – il a 37 ans – qui détient alors, pour la première fois dans sa carrière, le portefeuille des Affaires étrangères dans un gouvernement dirigé par Paul van Zeeland, futur signataire du traité CECA. Pour rappel, les deux hommes cumulent, entre 1936 et 1966, 27 années de présence à la tête du ministère belge des Affaires étrangères!<sup>4</sup>

Survient la guerre. Le gouvernement en exil à Londres établit de nombreux et puissants relais aux États-Unis. Constatant l’échec de la politique d’indépendance, il se montre bon gré mal gré sensible à l’interdépendance essentiellement économique. C’est ce qu’illustre la signature entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas de l’accord monétaire du 21 octobre 1943 et de la convention douanière du 5 septembre 1944, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Cette entrée dans l’interdépendance est progressive, autrement dit elle requiert du temps, et est marquée par des facteurs qui la rendent moins téléologique que ne le veut une certaine historiographie. Sans nous arrêter à l’entrée progressive dans la guerre froide bornons-nous à mentionner cinq facteurs qui participent à une interdépendance que l’on peut qualifier d’interdépendance par cercles concentriques, système au sein duquel contiennent d’interférer, à défaut de prévaloir, les relations bilatérales.<sup>5</sup>

Le premier facteur est le Congo belge considéré comme la dixième province du Royaume. La colonie est conçue et vécue comme une chasse gardée constituant un modèle que la vague de la décolonisation ne saurait atteindre. En 1955 encore, un plan, dit de 30 ans, qui fera couler beaucoup d’encre, ne prévoyait-il pas l’autonomie du Congo dans le cadre d’une union fédérale avec la Belgique à l’horizon de 1985?

3. D. SPIERENBURG-R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du charbon et de l’acier*, Bruylant, Bruxelles, 1993, *passim*.

4. Spaak est ministre des Affaires étrangères de juin 1936 à janvier 1939, de septembre 1939 à juin 1949, d’avril 1954 à mars 1957 et d’avril 1961 à février 1966. Il est secrétaire général de l’OTAN de mars 1957 à mars 1961. Van Zeeland est ministre des Affaires étrangères de mars 1935 à mai 1936 et d’août 1949 à avril 1954.

5. Au sujet de la politique étrangère de la Belgique après 1945, voir notamment R. COOLSAET, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2000*, Van Halewyck, Louvain, 2001, pp.361-420.

Le deuxième facteur est le poids des relations bilatérales avec certains pays, à commencer par celles entretenues avec les pays limitrophes. L'Angleterre, éternelle garante de la sécurité de la Belgique, dont Spaak n'imagine pas qu'un quelconque projet européen puisse ne pas l'inclure; la France dont l'«éternelle amitié» n'est pas à l'abri de quelque crise passionnelle périodique; l'Allemagne dont il est inutile de rappeler le poids que représentent – et ont représenté jusqu'à un passé vraiment très récent – ses deux occupations de la Belgique. D'où la position ambivalente de celle-ci envers celle-là qu'illustrent, d'un côté, le souci, à partir de 1955, de régler élégamment les questions de frontière<sup>6</sup> et, de l'autre, en guise d'exemple, ce conseil des ministres belges au cours duquel Spaak explique, au sujet des projets d'EURATOM, qu'il faudra «exercer un contrôle sévère sur les installations communes et les installer autant que possible en dehors de la sphère allemande».<sup>7</sup>

Le troisième facteur est la place particulière qu'occupent les États-Unis non seulement dans les relations extérieures de la Belgique – les accords bilatéraux relatifs à la vente d'uranium congolais, accords qui, il est vrai, concernent aussi le Royaume-Uni, en sont un élément majeur – mais aussi dans la formation de certaines de ses élites. Cet élément de la question, encore trop peu étudié jusqu'à présent, explique le rôle que la Belgique a joué «en tant que porte-avion de l'influence américaine en Europe» – l'expression est de Jean-Charles Snoy – du fait de la formation, dans les universités américaines, d'un nombre conséquent de diplômés des universités belges qui, pour la plupart, certains avant 1945, d'autres, dans l'écrasante majorité des cas, après 1945, ont occupé des fonctions de premier plan dans les secteurs de la politique (Paul van Zeeland, Gaston Eyskens, Pierre Wigny, Albert De Smaele), de l'administration (Snoy), de l'économie, de la finance et de l'université.

Les trois facteurs qui ont été cités sont à mettre en relation avec un quatrième qui est ce que Jacques-René Rabier et Ronald Inglehart ont appelé une psycho-géographie du monde cherchant à établir l'indice de confiance entre les peuples.<sup>8</sup> Leur étude, à l'instar des travaux portant sur les stéréotypes, prend en compte la durée. Les résultats sont inscrits dans six cercles concentriques dont l'éloignement du centre est directement proportionnel à l'ampleur de l'absence de confiance dans les autres peuples. Dans le cas de la Belgique, ce sont les Pays-Bas et le Luxembourg qui sont les plus proches. La France appartient au 2<sup>e</sup> cercle, le Royaume-Uni et les États-Unis au 3<sup>e</sup>, l'Allemagne et l'Italie au 6<sup>e</sup> et dernier, devançant de peu la Russie et la Chine. Faut-il même dire qu'il est regrettable que nous ne disposions pas d'études analogues portant plus précisément sur des catégories socio-professionnelles intéressant plus directement notre propos?

6. AGR [Archives générales du Royaume], Procès-verbaux des conseils des ministres (PVCN), 06.05.1955, pp.6-7.

7. Ibid., 09.03.1956, p.5. Sur les relations germano-belges après 1945, voir C. BRÜLL, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich (1944-1958)*, Klartext, Essen, 2009.

8. J.-R. RABIER, R. INGLEHART, *La confiance entre les peuples. Déterminants et conséquences*, in: *Revue française de science politique*, t.XXXIV, 1(1984), pp.5-47.

<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2017-1-29>

Generiert durch IP '3.135.207.7', am 12.09.2024, 19:23:27.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Enfin, il est indispensable de rappeler un cinquième et dernier facteur. La Belgique, à l'époque qui nous occupe, vit des années cruciales qu'illustrent bien, d'une part, l'éclat de l'Exposition universelle de 1958 et, d'autre part, les trois crises majeures que sont l'indépendance du Congo (30 juin 1960), les grèves insurrectionnelles de l'hiver 1960-1961 qui forcent à se pencher sur le déclin des bassins industriels wallons qui est allé de pair avec une crise démographique (rapport Sauvy) et enfin l'exacerbation de la question communautaire ou question linguistique dès 1961.<sup>9</sup>

## 2. La «machine diplomatique»

Nous en venons, empruntant l'expression à Jean-Baptiste Duroselle, à quelques éléments de la «machine diplomatique» belge intéressant plus particulièrement le traitement des questions européennes.

Entre l'été de 1952 et l'automne de 1954, un gigantesque travail a été fourni par des fonctionnaires appartenant à plusieurs ministères dans le cadre du projet de CED et, surtout, de CPE.<sup>10</sup> Cette expérience sert pendant la relance, d'une part au point de vue de la pratique, bien qu'il s'agisse davantage de consultations entre représentants de sept ministères, la Banque nationale et le Conseil central de l'économie, que de coordination, et d'autre part, de connaissance des dossiers.

Cela étant, deux ministères et quelques hommes jouent les premiers rôles pendant la relance.

Spaak, d'un côté, est entouré, aux Affaires étrangères, de hauts fonctionnaires qu'il lui arrive souvent de juger encombrants. C'est le cas du directeur général de la politique jusque octobre 1959, Jacques Delvaux de Fenffe.<sup>11</sup> Ce dernier appartient à la vieille école. Nationaliste, il est méfiant envers Benelux et est résolument hostile à l'intégration européenne. D'un autre côté, Spaak peut compter sur une série de diplomates qui forment en quelque sorte sa garde rapprochée. Robert Rothschild est son chef de cabinet. Albert Hupperts assume le rôle de *go-between* entre le ministère des Affaires étrangères et les ministères techniques mais pas seulement. Il accompagne en effet, on le sait, Pierre Uri et Hans von der Groeben lorsque ceux-ci iront plancher sur ce qui deviendra le rapport Spaak, et tient systématiquement ce dernier au courant des progrès du dossier.<sup>12</sup> Roger Okrent, un de ses anciens chefs de cabinet

9. Sur l'ensemble de ces questions qui constituent la toile de fond de notre propos, voir V. DUJARDIN, M. DUMOULIN, *Nouvelle histoire de Belgique*, t.VII, 1950-1970. *L'Union fait-elle toujours la force?*, Le Cri, Bruxelles, 2008.

10. M. DUMOULIN, *Vers une Europe fédérale ou confédérale?*, in: Académie royale de Belgique, *Bulletin de la Classe des Lettres et des sciences morales et politiques*, 7-12(2003), pp.495-510.

11. V. DELCORPS, *Mutation d'une administration. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en histoire, histoire de l'art et archéologie, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2016, pp.82-83 et 191-193.

12. «Beobachter und Mittelsmann Paul Henri Spaaks» écrit H. von der GROEBEN, *Deutschland und Europe in einem unruhigen Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden, 1995, p.277.

<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2017-1-29>

Generiert durch IP '3.135.207.7', am 12.09.2024, 19:23:27.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

(1947), secrétaire général du Service belge de la Coopération économique (1948) est représentant permanent de la Belgique auprès de l'OECE depuis 1953. André Wendelen est entré dans la Carrière après la guerre pendant laquelle il a été un brillant agent du Special Operations Executive attaché à la Sûreté du gouvernement belge de Londres. André de Staercke, à qui le lie une profonde amitié, a exercé une grande d'influence, malgré son jeune âge, à l'époque cruciale de la question royale. Entré dans la Carrière en 1952, il est nommé représentant permanent de la Belgique auprès de l'OTAN. C'est le seul poste qu'il occupera jusqu'en 1976. D'autres noms pourraient être cités. Celui de Jean Poorterman, son chef de cabinet-adjoint, et celui de Lucien Radoux, son secrétaire particulier, qui, très régulièrement en contact avec Émile Noël, chef puis directeur-adjoint du cabinet de Guy Mollet, lui permet de «communiquer informations et réflexions sur les travaux du Comité Spaak». <sup>13</sup>

Ces jeunes quadragénaires, <sup>14</sup> diplomates ou non, <sup>15</sup> souvent atypiques du fait de leurs parcours respectifs, participent à la machine spaakienne qui tient régulièrement à l'écart les représentants bilatéraux comme l'illustre le cas de l'ambassadeur à Paris, le baron Guillaume, court-circuité par de Staercke qui agit officieusement. <sup>16</sup>

Jean Rey, aux Affaires économiques, s'appuie essentiellement sur Jean-Charles Snoy, le tout puissant secrétaire général du ministère, ainsi que sur Joseph Van der Meulen qui sera, de 1959 à 1979, le représentant permanent de la Belgique auprès des trois communautés puis de la CEE, et sur Joseph Van Tichelen, membre du comité Spaak puis, à partir de juin 1956, du groupe du Marché commun. <sup>17</sup>

L'existence du binôme Affaires étrangères-Affaires économiques a fait écrire à Philippe de Schouheete que

«les premières années de la construction européenne en Belgique avaient été marquées par une assez forte rivalité entre les services qui trop souvent aboutissait à des délégations pléthoriques minées par des conflits de compétences ou de personnes». <sup>18</sup>

Cette rivalité qui avait aussi conduit à la désignation, unique en son genre, de deux ministres belges au conseil de la CECA, trouve un prolongement en 1958 avec la désignation de deux représentants belges auprès des nouvelles Communautés. Le

13. J. POORTERMAN, *Les impromptus d'un témoin de la rue de la Loi au quartier Schuman*, FDM édition, Bruxelles, 2003, p.186.

14. Rothschild et Hupperts sont nés en 1911, de Staercke en 1913, Ockrent en 1914 et Wendelen en 1915.

15. Poorterman, né en 1920, vient du Conseil d'État. Lucien Radoux est né en 1921.

16. «Notre ambassadeur [...] à Paris [...] Guillaume était un diplomate de la vieille école, pas très porté aux idées européennes et pas très technique non plus. Quand il y avait quelque chose de précis, de compliqué, on le confiait à de Staercke officieusement» rapporte Robert Rothschild. Voir Archives historiques de l'Union européenne, Florence, INT 518, p.21.

17. J. VAN TICHELEN, *Souvenirs de la négociation des traités de Rome*, in: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, Institut royal des relations internationales, Bruxelles, 1981, pp.327-343, évoque essentiellement les problèmes à résoudre lors de la rédaction de certains articles du traité et ne présente dès lors guère d'intérêt pour notre propos.

18. Ph. DE SCHOUTHEETE, *Van der Meulen (Joseph)*, in: *Nouvelle Biographie Nationale*, t.VI, Académie royale de Belgique, Bruxelles, 2001, p.353.

changement n'intervient qu'en 1959 quand Van der Meulen, déjà cité, assume la responsabilité des trois représentations. Ce qui en fait aussi, soit dit en passant, un cas particulier.

La rivalité en question, née pour une part de la forte personnalité et du grand prestige de Snoy, tient aussi au fait que les Affaires économiques sont davantage compétentes pour le fond des problèmes évoqués que les Affaires étrangères où les questions relatives à l'intégration relèvent d'une direction ou service appartenant à la direction générale du Commerce extérieur.<sup>19</sup> Ceci pour dire qu'il existe un évident décalage entre le besoin de coordination qu'impliquent les matières européennes et la réponse qui lui est apportée en termes institutionnels. Ce n'est en effet qu'en 1964 qu'Étienne Davignon, le très jeune chef de cabinet de Spaak (il a alors 32 ans), prend véritablement en main la coordination de la politique européenne par les Affaires étrangères. Une prise en main qui s'affirmera plus encore à dater de 1969, année de sa nomination à la tête de la direction générale de la politique.<sup>20</sup>

Malgré ce décalage qui explique pour une part l'absence de clarté dans le rôle des uns et des autres dans les négociations de la relance, il importe bien entendu de ne pas perdre de vue que l'expérience du passé qui a été évoquée plus haut peut servir les négociateurs. À cet égard, bien que plusieurs questions bilatérales opposent Bruxelles et La Haye pendant la période qui nous occupe – problèmes liés aux voies d'eau ainsi qu'à une rectification de frontière qui ne sera définitivement réglée qu'en 2016 –, l'expérience de la coopération entre l'UEBL et les Pays-Bas dans le cadre de la convention douanière de 1948 est à épinglez comme l'illustre, par exemple, le fait qu'à Messine les trois pays liés par celle-ci présentent un mémorandum commun, dit mémorandum Benelux, qui fait la synthèse entre l'approche de Beyen et celle de Spaak. C'est cette coopération, fruit de la coordination tripartite qui s'est développée au fil des ans, qui fait dire à Joseph Bech, le 3 février 1958, à La Haye, à l'occasion de la signature du traité instituant l'Union économique Benelux:

«Les traités européens ne sont encore en ce moment qu'un départ; l'inventaire pour ainsi dire de nos plans et de nos espoirs, alors que le traité d'Union que nous signons aujourd'hui est, avant tout, un aboutissement et la codification de nos expériences».<sup>21</sup>

Notons cependant que Jean Rey, ministre belge des Affaires économiques, avait été plus modeste un an auparavant quand il déclarait à la Chambre:

«Nous entrons dans le Marché commun [...] comme nous sommes entrés dans Benelux, c'est-à-dire non pas dans quelque chose qui est fait mais dans quelque chose qui est à créer [...]. En Benelux, c'est la Belgique qui a été le partenaire qui s'est fait un peu tirer en avant

19. Direction de l'intégration européenne dirigée par Suetens au sein de la direction générale B (Commerce extérieur) en juin 1951 puis par Hupperts en octobre 1953. En 1957, Wendelen dirige le service de mise en place des traités de Rome. Voir V. DELCORPS, *op.cit.*, pp.104-105.

20. En 1976, l'année de la nomination de Davignon aux fonctions de commissaire européen, le diplomate Philippe de Schoutheete, son contemporain, est nommé directeur de P11, c'est-à-dire la direction en charge de la politique européenne. V. DELCORPS, *op.cit.*, pp.439-441.

21. Discours de Joseph Bech à La Haye (3 février 1958), in: *Bulletin de Documentation*, Ministère d'État, Service Information et Presse, Luxembourg, 2-3(1958), p.18.

dans cette évolution de Benelux. L'expérience a démontré que nous avons bien fait d'aller de l'avant [...]. L'enseignement que nous avons tiré de Benelux servira à d'autres de nos partenaires [...] du Marché commun, et qu'en conséquence là aussi, l'expérience que nous avons apportée sera essentiellement utile».<sup>22</sup>

Cela dit, il faut se garder de tomber, à propos de Benelux, dans le piège de l'image du parfait ménage à trois. La relance a en effet mis celui-ci à l'épreuve comme nous allons le rappeler en évoquant plus particulièrement les quelques semaines qui précèdent la signature des traités.

### 3. Un déficit démocratique?

Spaak et Snoy se voient attribuer un rôle important dans le processus qui conduit de Messine à Rome. Cette reconnaissance est certes légitime. Mais n'est-elle pas établie en omettant de s'arrêter sur certains points tels que le poids des relations de chacun des deux hommes avec l'Angleterre ou encore le peu de cas fait par Spaak de ses collègues du gouvernement, du parlement et de l'opinion publique pendant la relance?

Le «facteur anglais» dans l'histoire de la politique extérieure et dans celle de la politique européenne de la Belgique justifierait à lui seul une étude spécifique. Bornons-nous donc à rappeler, en guise d'encouragement à entamer cette dernière, ce propos de Jean Rey au sujet de Snoy. Dans une note résumant un entretien avec Spaak en 1960, il écrit: «Snoy a toujours été l'homme de l'Europe-OECE. Sa collaboration à la rédaction du traité de Rome n'a été qu'une heureuse parenthèse».<sup>23</sup> De son côté, l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Bruxelles, traitant dans son rapport annuel pour l'année 1956 des progrès de la négociation sur le Marché commun, souligne «M. Spaak's determination to bring the United Kingdom into the arrangement by all possible means».<sup>24</sup>

Le peu de cas fait par Spaak de ses collègues du gouvernement ainsi que des parlementaires pendant la relance nous occupera davantage.

Du mois d'avril 1954 jusqu'au mois de juin 1958, le gouvernement présidé par Achille Van Acker est composé de ministres socialistes et libéraux. Cette composition reflète la majorité que détiennent à la Chambre et au Sénat les parlementaires issus de ces deux familles politiques. L'opposition, de son côté, est composée, pour l'essentiel, de sociaux-chrétiens.

Durant toute l'année 1956, Spaak se présente rarement devant les députés ou sénateurs alors que l'actualité internationale et les négociations européennes en cours auraient justifié davantage d'explications de sa part. C'est ainsi qu'en novembre 1956, lors de la déclaration gouvernementale relative à la politique étrangère de la Belgique

22. APC [Annales parlementaires Chambre], 21.03.1957, p.6.

23. Université libre de Bruxelles, Archives, PP 126 Jean Rey, n°34, Note de Rey, 04.04.1960.

24. PRO [Public Record Office], FO 371/130887, Labouchere à Selwyn Lloyd, 21.01.1957, p.3.

qui est faite par le Premier ministre, il est absent.<sup>25</sup> Le débat parlementaire suscité par cette déclaration a lieu au début de décembre. À cette occasion, Spaak prononce certes un discours. Mais la place qu'y occupent les questions européennes est réduite à la portion congrue. Il s'en justifie en invitant en quelque sorte les parlementaires à ne pas réclamer de comptes quand il déclare qu'il est difficile «de demander aux hommes de bien vouloir sacrifier le détail pour sauver l'essentiel». Et d'ajouter, en insistant comme pour renforcer cet appel à la compréhension:

«Dans ces conférences qui ont lieu à Bruxelles, je suis aux prises avec des experts de toutes sortes. Je n'en dis pas de mal, leur travail est important; ils ont beaucoup d'imagination, beaucoup de connaissances, mais ils défendent avec acharnement des points qui [...] ne sont que des points de détail».<sup>26</sup>

Ayant dit, Spaak quitte la Chambre. Le lendemain, lors du débat proprement dit, il est absent et ne répond donc pas aux questions. Il ne s'y représentera plus au sujet des questions européennes avant la signature des traités, laissant le soin d'en parler, très brièvement il est vrai, à Jean Rey.<sup>27</sup>

Le mutisme de Spaak aura raison de la patience des députés et sénateurs au mois de mars 1957 dans le contexte de l'imbroglie auquel donne lieu la question de la signature des traités mise en cause par le Premier ministre et par le Roi.

Non sans rappeler que, fait inhabituel, le même gouvernement est au pouvoir pendant toute la durée de la législature 1954-1958, observons qu'entre le 6 mai 1955, veille du conseil de l'OTAN qui a inscrit la relance européenne à son ordre du jour, et le 22 mars 1957, le conseil des ministres se réunit à 92 reprises. Il est question de la relance puis de l'élaboration des traités à l'occasion de 13 séances. Quatre d'entre elles ne présentent que peu ou pas d'intérêt.<sup>28</sup> Restent donc 9 séances – une en 1955, quatre en 1956 et quatre en 1957, ces dernières entre le 1<sup>er</sup> et le 22 mars – dont le rythme est certes révélateur mais dont le petit nombre l'est aussi car il permet de remarquer que Spaak ne tient guère ses collègues du gouvernement au courant de la progression des dossiers.

En nous gardant bien de faire la chronique de ces réunions, épinglons cependant quelques points qui éclairent précisément la manière dont l'Exécutif envisage les problèmes liés à la relance.

Jusqu'en mars 1956, soit après le dépôt du rapport Spaak qui «déborde quelque peu des points examinés à Messine», comme le dit le ministre des Affaires étrangères, le gouvernement n'entend pas parler des travaux du comité intergouvernemental. En revanche, à partir du 9 mars 1956, c'est la question nucléaire qui capte essentiellement l'attention.<sup>29</sup> La majorité des questions qui se posent et se poseront sont certes très «belgo-belges» mais elles ne manquent pas d'intérêt.

25. APC, 13.11.1956, pp.13-18.

26. Ibid., 05.12.1956, p.9.

27. Ibid., 21.03.1957, p.6.

28. 17 juin 1955, 27 avril et 8 juin 1956, 22 février 1957.

29. AGR, PVMC, 09.03.1956, pp.2-10; 18.05.1956, pp.2-3; 25.05.1956, pp.7-13.

<https://doi.org/10.5771/0947-9511-2017-1-29>

Generiert durch IP '3.135.207.7', am 12.09.2024, 19:23:27.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Etant donné les accords de 1944 entre la Belgique, via l'Union Minière du Haut Katanga, les États-Unis et le Royaume Uni, accords qui doivent être revus en 1956, le problème qui se pose d'entrée de jeu est celui de la compatibilité entre eux et le projet nucléaire européen. L'enjeu est celui du développement de l'énergie nucléaire en Belgique en fonction du contrat anglo-américain ou dans le cadre européen. Cette dernière option est vue comme devant permettre l'implantation d'une usine de séparation isotopique en Belgique. Mais de telles orientations impliquent qu'en plus d'accepter le principe que les produits et matières utilisées pour la production pacifique de l'énergie nucléaire ne seraient pas frappées de droits de douanes dans le cadre des Six, il faudrait aussi qu'un contrôle sérieux de la production et de la vente d'uranium par l'Union Minière du Haut Katanga (UMHK) soit instauré et qu'une étude approfondie soit menée sur les réserves d'uranium du Congo ainsi que sur les besoins futurs de l'industrie. Ceci en vue de faire inclure dans un futur traité une clause stipulant que la Belgique se réserve une part de l'uranium produit.

La question de l'uranium tout en continuant de beaucoup occuper les esprits, cède cependant le pas, au lendemain de la conférence de Venise, à celle de l'inclusion des PTOM. Dans un premier temps, le fait mérite d'être relevé, l'annonce faite par Spaak de la demande française ne provoque aucune réaction. Le gouvernement se borne à marquer son accord sur la composition de la délégation aux négociations de la future conférence intergouvernementale.<sup>30</sup> Sans doute Spaak a-t-il laissé échapper un soupir de soulagement. Le mémorandum Benelux de mai 1955, le rapport Spaak lui-même étaient restés muets à propos des PTOM. Le ministre des Affaires étrangères entendait laisser la France abattre ses cartes car il ne voulait pas engager le Congo dans ce qu'il considérait comme pouvant constituer une aventure. Son extrême prudence en la matière puis son souci d'arrondir les angles allaient constituer un des ingrédients de la crise du mois de mars qui retient notre attention et, à terme, le voir accusé d'avoir bradé le Congo au bénéfice du Marché commun.

Le Marché commun, précisément, vient fort tard devant le gouvernement. Le 19 octobre 1956 – il n'a plus du tout été question de construction européenne au conseil des ministres depuis le début de juin – Spaak, à la veille de la conférence de Paris, entretient ses collègues des conditions que met la France à son entrée dans le Marché commun. La première réaction consiste à dire que ce dernier peut se faire sans la France. Mais l'opinion publique ne comprendrait pas argumente Spaak qui ajoute qu'il faut accepter que la France bénéficie d'une période transitoire dont elle ne doit cependant être la seule à fixer la durée, y compris parce qu'étant appelée tôt ou tard à dévaluer sa monnaie, elle relancera ses exportations.<sup>31</sup>

Un nouveau silence de plus de quatre mois succède à la séance d'octobre. Ceci illustre bien, comme le ferait une suite d'instantanés photographiques, le rythme saccadé des interventions du ministre des Affaires étrangères et des réactions de ses

30. Ibid., 08.06.1956, pp.2-3.

31. Ibid., 19.10.1956, p.4. Une dévaluation «déguisée» de 20% a lieu le 10 août 1957. Elle est légalisée en juin 1958. Deux dévaluations en juin, de 20%, puis en décembre 1958, de 17,55%, consolident le commerce extérieur français, avec la création d'un «franc lourd» qui vaut 100 anciens francs.

collègues du gouvernement. Ce rythme, à son tour, illustre l'absence de transparence des négociations puisque l'Exécutif lui-même n'est informé que par à-coups.

C'est ainsi que nous en arrivons au mois de février 1957 et à ce qui, comme annoncé, dégénère et conduit à une crise politique.

Comme on le sait, la réunion, à Paris, le 18 février 1957, des ministres des Affaires étrangères des six pays concernés porte essentiellement sur l'association des PTOM au Marché commun. Dans ce cadre, Spaak formule une série de propositions dont il précise qu'elles «sont faites à titre personnel et qu'elles n'engagent pas le gouvernement belge qui doit encore être consulté sur cette matière». <sup>32</sup> Les ministres se quittent à l'issue de la réunion sans qu'un accord soit intervenu au sujet du Fonds d'investissement dans les PTOM. La question est donc renvoyée à la conférence des chefs de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères qui se tient les 19 et 20 février. Le Premier ministre belge est donc présent pour entendre l'exposé de Spaak consacré pour partie aux problèmes que pose l'association des territoires d'Outre-Mer au Marché commun. <sup>33</sup>

Les conclusions des travaux sont connues. Elles prévoient notamment que dans le cadre de la convention d'une durée de cinq ans qui sera établie, un effort d'investissement dans les secteurs économique et social sera réalisé par la Communauté grâce à une contribution financière de chacun des États membres. Les investissements en question, destinés aux territoires d'Outre-Mer français, belge, néerlandais et italien font l'objet d'une clé de répartition. Le montant de la contribution demandée à la Belgique et aux Pays-Bas s'élève à 70 millions d'unités de compte UEP sur cinq ans. En revanche, si l'apport des deux pays est égal, la répartition des investissements entre leurs TOM ne l'est pas. Au total, les Pays-Bas bénéficieront en effet d'une somme de 35 millions, la Belgique de 30. <sup>34</sup> En d'autres termes, l'opération coûtera davantage à celle-ci qu'à ceux-là et à l'Italie. <sup>35</sup>

Revenons en Belgique. Le 1<sup>er</sup> mars, le conseil des ministres est consacré exclusivement à l'instauration du Marché commun. Spaak qui suit enfin la recommandation que Snoy et Rey lui avaient faite depuis longtemps de consacrer «un exposé général au plan d'ensemble» du projet, s'exécute. <sup>36</sup> Il se garde néanmoins d'aborder de front la question des PTOM. En effet, tandis que le ministre des Colonies se fait insistant sur la question des investissements, c'est le Premier ministre qui

32. Procès-verbal de la conférence des ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA tenue à Paris le 18 février 1957, in: Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, Serie A, *Europa occidentale e Unione europea. Il «Rilancio del Europa» dalla conferenza di Messina ai trattati di Roma (2 aprile 1955-25 marzo 1957)*, *Appendice documentario*, Istituto poligrafico dello Stato, Rome, 2017, p. 192.

33. Procès-verbal de la conférence des chefs de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA tenue à Paris, en l'hôtel Matignon, les 19 et 20 février 1957, *Ibid.*, p. 204.

34. Contributions annuelles des États membres aux investissements dans les territoires d'Outre-Mer, et, Investissements effectués par la Communauté dans les territoires d'Outre-Mer, *Ibid.*, pp. 209-210.

35. Pour rappel, l'Italie contribue au Fonds à hauteur de 40 millions et en reçoit 5 millions.

36. AGR, Papiers Snoy, T046, n°1592, Snoy à Spaak, 13.03.1956.

«donne [...] des renseignements [...] sur les avantages que le traité accordera à la France en compensation de son union douanière avec ses territoires d’Outre-Mer intégrés dans le Marché commun».<sup>37</sup>

Ce même conseil, en plus d’insister sur le fait que, pour la Belgique, un des enjeux majeurs du traité est la modernisation de son industrie, décide que les ministres «qui auraient des questions à poser sur le projet [...] les feront parvenir au ministre des Affaires étrangères» en vue de préparer une réunion ultérieure.<sup>38</sup> Ce que Jean Rey traduit plus prosaïquement par la question suivante:

«Le traité comporte-t-il des dispositions qui ne pourraient pas être acceptées par la Belgique et qui seraient de nature à le remettre en cause?».<sup>39</sup>

La question telle que posée par Rey traduit le fait que, comme s’en fait l’écho un journaliste bien informé, le conseil des ministres a été beaucoup plus houleux que ne le donne à penser le procès-verbal de la réunion.<sup>40</sup> Elle traduit sans doute aussi le souci de crever l’abcès qui s’est développé depuis des mois à cause de l’attitude de Spaak faisant cavalier seul.

Cela étant, le ministre des Affaires étrangères n’avait sans doute pas mesuré à quel point la clé de répartition relative au Fonds d’investissement créerait des difficultés d’ordre non seulement symbolique dans le contexte très particulier des relations belgo-néerlandaises mais révélerait aussi l’exaspération des milieux coloniaux face à son attitude consistant «à gaspiller des milliards pour équiper les colonies françaises».<sup>41</sup> Cette accusation, bien que formulée à l’automne de 1957, c’est-à-dire à l’approche du débat parlementaire sur la ratification des traités de Rome, fait certes allusion au différend relatif à la clé de répartition des investissements mais elle constitue aussi un discret rappel aux vellétés manifestées un moment par Spaak de tenir le Congo à l’écart du Fonds. Formulée une première fois à Val Duchesse le 17 février 1957 sans la moindre concertation préalable avec le ministre des Colonies, la proposition provoque immédiatement l’opposition de ce dernier et de son administration.<sup>42</sup> L’affaire rebondit dans la foulée du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> dont il a été question. Dès le 3, l’influent et très «anti-spaakien» journal quotidien *La Libre Belgique* accuse Spaak d’abandonner le Congo afin de permettre la signature des traités. Le 4, dans une note rédigée au picrate adressé au Premier ministre, le ministre des Colonies dénonce l’accord intervenu à Paris au sujet de la répartition des investisse-

37. AGR, PVCM, 01.03.1957, p.11.

38. Ibid., p.13.

39. Ibid., p.12.

40. P. De Vos, *La Belgique divisée sur l’association du Marché commun*, in: *France Outremer*, 40(1957), pp.29-31.

41. G. MOULAERT, *Territoires d’Outre-Mer et Marché commun*, in: *Revue générale belge*, octobre 1957, p.164. Ancien gouverneur général du Congo belge, Moulaert est omniprésent dans le monde colonial des affaires.

42. É. DESCHAMPS, *Entre héritage colonial et destin européen. La Belgique, le Congo et la problématique de l’Outre-Mer dans le processus d’intégration européenne (1945-1960)*, vol.III, thèse de doctorat en histoire et civilisation de l’Institut universitaire européen, Florence, 2016, pp.658-659.

ments.<sup>43</sup> Ainsi, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, la levée de bouclier est effective. Le 5, Spaak formule dès lors une nouvelle proposition visant à maintenir le Congo partiellement en dehors du Fonds d'investissement. Concrètement, la Belgique alimenterait ce dernier à hauteur du solde entre le montant de sa contribution (70 millions) et celui des investissements prévus (30 millions), soit 40 millions.<sup>44</sup> Mais ni l'Allemagne et les Pays-Bas, ni le ministère belge des Colonies, ne veulent adhérer à la proposition. Spaak effectue dès lors une courbe rentrante tandis qu'un nouveau protagoniste apparaît sur la scène: le roi des Belges, Baudouin I<sup>er</sup>.

L'agitation qui règne autour de la question européenne et plus particulièrement des TOM ne peut qu'alerter le souverain qui, du fait de l'influence de son père, lui-même héritier de la tradition familiale, veille sur le Congo comme sur la prune de ses yeux. Les atteintes que risque de subir la colonie du fait des négociations en cours conduisent Baudouin à manifester son intention de ne pas accorder les pleins pouvoirs indispensables aux signataires des traités. Spaak apprend cette intention le 6 mars.<sup>45</sup> Le lendemain, Jean Rey est reçu au Palais où il expose l'économie générale des traités au chef de l'État.<sup>46</sup> Le 8, c'est au tour de Snoy de donner une leçon particulière au roi. À l'issue de celle-ci, Baudouin se serait déclaré convaincu non sans poser la question de savoir si le Premier ministre l'était aussi?<sup>47</sup> Nous allons voir que ce n'était pas le cas.

En attendant, l'alerte avait été chaude pour Spaak. Ce n'est donc pas le fruit du hasard si, le 9 mars, à l'issue de la réunion des chefs de délégation qui met un point final à la rédaction des traités, avant qu'ils ne soient soumis aux gouvernements, il déclare aux journalistes:

«Je suis certain [...] que le Congo belge trouvera bénéfice à son association au Marché commun, et le statut international du Congo ne s'en trouvera pas modifié».<sup>48</sup>

Les projets de traité font chacun l'objet d'un conseil des ministres. Ils se tiennent le 15 mars. Celui portant sur Euratom, qualifié de «marché commun nucléaire», suscite un large débat suite aux nombreuses questions posées notamment par le ministre des Colonies.<sup>49</sup> Ne se soldant en définitive par aucune mise en cause du texte, celui-ci est approuvé.<sup>50</sup> Dans la foulée, le conseil décide aussi de créer – nous sommes le 15 mars! –

43. Ibid., p.663.

44. « M. Spaak propose à ses partenaires de tenir le Congo belge à l'écart du "Pool" des investissements dans les T.O.M. », in *Le Monde*, 6 mars 1957.

45. J.-C. SNOY ET D'OPPUERS, *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*, Duculot, Louvain-la-Neuve, 1989, p.119.

46. Université libre de Bruxelles, service des archives, PP 126 Jean Rey, n°24, audience avec le Roi (7 mars 1957).

47. J.-C. SNOY ET D'OPPUERS, op.cit., p.120.

48. *La rédaction des traités d'Euratom et du Marché commun est complètement terminée*, in: *Le Monde*, 11.03.1957.

49. AGR, PVCN, 15.03.1957 (n°147), p.6.

50. Ibid., p.15.

«une commission au niveau fonctionnaires d'abord, ministériel ensuite, pour l'étude des répercussions que pourrait avoir le Marché commun pour l'économie belge et des mesures à prendre pour que celle-ci puisse s'adapter aux nouvelles conditions résultant du Marché commun».<sup>51</sup>

Le conseil portant précisément sur le Marché commun voit le navire prendre l'eau au point que celui-ci menace de sombrer. Il s'ouvre par le rappel des trois questions qui, selon Spaak, se posaient encore au soir de la réunion qui avait eu lieu quinze jours plus tôt, à savoir celles des tarifs extérieurs, du régime spécial consenti à la France et celle de l'intégration des territoires d'Outre-Mer.

Passant en revue chacune de ces questions, Spaak se veut rassurant, voire lénifiant. Ses collègues, à commencer par le Premier ministre ne l'entendent cependant pas de cette oreille. La mesure que la France a arrêtée le 14 mars, mesure visant à fixer le taux de la taxe compensatoire frappant les importations, à l'exception des matières premières et des combustibles, à 15%, est certes «d'un effet psychologique déplorable», dit Spaak, mais elle peut s'expliquer. Van Acker, en revanche, n'admet aucune explication, et ce d'autant plus que Paris entend aussi limiter l'importation de certains produits. Et il poursuit:

«Le Marché commun ne deviendra une réalité et un bien pour tous les peuples de la Communauté que s'il est appliqué loyalement dans un esprit de confiance réciproque. La mesure prise hier par la France est de nature à saper cette confiance au point de départ».<sup>52</sup>

Rejoint par d'autres ministres, Van Acker qui considère que «le traité a été rédigé par la France et pour la France»<sup>53</sup> impose à Spaak «de signifier au gouvernement français que la Belgique ne pourra signer le traité que si la situation d'avant le 14 mars est rétablie».<sup>54</sup>

Pour Spaak, le coup est rude. Mais il n'est pas au bout de ses peines car la question des TOM soulève à son tour de graves difficultés. Le scénario est identique au précédent. Le ministre des Affaires étrangères fait un exposé très didactique au terme duquel le Premier ministre passe à l'offensive. Il s'agit d'obtenir du gouvernement néerlandais, avant la signature des traités, que la clé de répartition des investissements soit revue afin que les deux pays reçoivent une somme d'un égal montant, soit 32,5 millions d'unités de compte.

À l'issue du conseil, Spaak se voit donc contraint d'effectuer une désagréable démarche à Paris et une autre à La Haye. La première conduit à la visite de Guy Mollet, Christian Pineau et Maurice Faure à Bruxelles le 23 mars. Nous allons y venir. La seconde s'effectue dans un climat détestable. Les trois pays de Benelux sont alors en pleine négociation en vue de la création de l'Union économique qui adviendra en 1958. Les obstacles à franchir avant d'y arriver sont nombreux. Parmi eux figure la question des voies d'eau. Les Pays-Bas et la Belgique ont échangé à ce sujet une note

51. Ibid., p.16.

52. AGR, PVC, 15 mars 1957 (n° 148), p.3.

53. Ibid., p.4.

54. Ibid., pp.4 et 10.

demeurée secrète dont il ressort que Spaak ne défendra pas bec et ongles l'idée de relancer le très vieux projet d'un canal reliant Anvers à Moerdijk. Le 13 mars, Joseph Luns, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, rend la chose publique lors d'un exposé qu'il fait devant la Première Chambre des États généraux, l'équivalent du Sénat. Certes, dit-il, la note n'a pas été communiquée à ces derniers mais Spaak s'est lui aussi gardé de la transmettre aux Chambres belges.<sup>55</sup> À Anvers, la réaction ne se fait pas attendre. La réalisation du canal reste une urgence au point de vue économique. Dans un premier temps, Spaak garde son calme. Il doit en effet tenter d'obtenir des Pays-Bas que ceux-ci acceptent de revoir à la baisse la part qui leur revient dans le Fonds d'investissement. Dès le 16 mars, il s'ouvre de la question à l'ambassadeur des Pays-Bas à Bruxelles qui transmet à La Haye où le cabinet Drees l'examine le 18.<sup>56</sup> La réponse est négative.<sup>57</sup> Elle n'a pas de quoi surprendre au moment où les projets de traités doivent faire l'objet d'un conseil des ministres extraordinaire le 22,<sup>58</sup> car «il existe de nombreuses raisons de se demander s'il sera en mesure de les accepter».<sup>59</sup>

La réponse négative des Pays-Bas n'est pas de nature à rasséréner Spaak qui traduit son désappointement en reprochant vivement à Luns d'avoir révélé l'existence de la note secrète relative aux voies d'eau sans s'être concerté avec lui<sup>60</sup> et en l'accusant de pratiquer «une diplomatie de gamin des rues».<sup>61</sup>

Dans ses mémoires, Spaak écrit que la «démarche désagréable» qui lui avait été imposée de faire à La Haye ayant échoué, ses «collègues se résignèrent».<sup>62</sup> Le raccourci est étonnant. En effet, le 19, Spaak subit une volée de bois vert en commission des Affaires étrangères du Sénat dont les membres lui reprochent de moins bien les informer que les journalistes, de dissimuler des notes secrètes et de grandement contribuer à la dégradation de l'institution parlementaire.<sup>63</sup> Le même jour, souffrant d'une crise de goutte, il entre en clinique.<sup>64</sup>

La tentation est grande d'écrire que Spaak se réfugie en clinique car bien que souffrant, il allait en sortir à plusieurs reprises étant donné l'évolution de la situation politique. En attendant, son hospitalisation lui permet de gagner du temps. Le Premier ministre en fait l'expérience. Le 19 mars toujours, ce dernier fait savoir qu'il veut

55. Handelingen Eerste Kamer 1956-1957, 24<sup>ste</sup> vergadering, 13.03.1957.

56. Archives du ministère des Affaires étrangères, dossier 14601, note de Spaak, 16.03.1957.

57. É. DESCHAMPS, op.cit., pp.665-666.

58. *Algemeen Handelsblad*, 19.03.1957, p.1.

59. *Om Europa's*, in: Ibid., 20.03.1957, p.5.

60. *België houdt vast aan zijn recht*, in: *De Vrije Volk*, 20.03.1957, p.7 et *Spaak over verklaring van Luns inzake het Moedijkkanaal*, in: *Algemeen Handelsblad*, 20.03.1957, p.7.

61. *Stan Huygens' Journaal: Wrijving tussen Luns en Spaak*, in: *De Telegraaf*, 21.03.1957, p.2, et G. GERRETSON, *Lun's verklaring en Spaak's Raadsel*, Ibid., 23.03.1957, p.5.

62. P.-H. SPAAK, *Combats inachevés*, t.II, *De l'espoir aux déceptions*, Fayard, Paris, 1969, p.96.

63. Voir à ce propos le remarquable discours prononcé par Pierre Wigny à la Chambre au sujet de l'élaboration de la politique étrangère qui constitue une excellente synthèse de la question, dans APC, 09.05.1957, pp.2-5.

64. J. POORTERMAN, op.cit., p.205.

voir Spaak de toute urgence.<sup>65</sup> Il devra attendre le 21 non sans avoir eu à répondre, à la Chambre, à une motion d'ordre du redoutable Gaston Eyskens demandant la mise en place d'une commission spéciale chargée d'examiner le texte des deux traités.<sup>66</sup>

La réunion du 21 à laquelle participe aussi Jean Rey donne lieu à «une explication pathétique».<sup>67</sup> Le roi n'a toujours pas signé les pleins pouvoirs attendu l'intransigeance du Premier ministre «qui l'a agité».<sup>68</sup> Or, sans cette signature, celle des traités est compromise. Spaak «monte sur ses grands chevaux» et aurait déclaré:

«C'est bien simple: si une décision ministérielle m'empêche de signer le traité, je démissionne et j'interpelle aussitôt le gouvernement [...] sur sa politique étrangère!»<sup>69</sup>

La menace de démission brandie par Spaak et à laquelle s'associe Jean Rey est bien entendu de nature à provoquer une crise gouvernementale. Van Acker passe alors du refus d'autoriser les plénipotentiaires belges à signer à Rome à une autorisation comportant la condition qu'ils fassent des réserves écrites.<sup>70</sup> Cette évolution résulte des contacts avec le Palais. En effet, le 22 mars, le roi adresse une lettre manuscrite au Premier ministre. Elle accompagne les pleins pouvoirs qu'il a enfin signés. Mais elle exprime aussi les «graves soucis» que se fait le chef de l'État, à savoir:

«disparité injuste entre notre quote-part dans le Fonds commun des TOM et celle des Pays-Bas; régime des heures supplémentaires qui nous est imposé; initiatives que la France pourrait prendre dans ses propres TOM au détriment de nos projets d'Inga [...]; état d'esprit qui semble animer le gouvernement français, avant même la signature des traités: l'augmentation brutale de certains droits quelques jours à peine avant la réunion de Rome, est significatif à cet égard [...]».<sup>71</sup>

Clôturent l'énumération par une question relative à l'application du tarif extérieur à l'Allemagne de l'Est, le Roi ajoute encore, dans la perspective de la visite des ministres français qui doit avoir lieu le lendemain:

«Je compte sur vous et sur Monsieur le ministre des Affaires étrangères [...] pour que vous fassiez l'impossible, fût-ce en proposant une remise de la date de signature des projets, pour obtenir les satisfactions légitimes auxquelles la Belgique a droit».

Et de conclure: «C'est sous ces réserves que j'ai cru devoir signer les pleins pouvoirs».<sup>72</sup>

65. Ibid.

66. APC, 2103.1957, p.11. Voir aussi G. Eyskens, *De Memoires*, Lannoo, Tielt, 1993, p.423.

67. P.-H. Spaak, *Combats...*, op.cit., p.97. J. POORTERMAN, op.cit., p.205 rapporte que Bousquet, ambassadeur de France à Bruxelles, aurait rejoint le trio à la fin de la réunion.

68. Le propos est de Rothschild. Voir Archives historiques de l'Union européenne, Florence, INT 518, p.102.

69. J.-C. RICQUIER, *Jean Rey: portrait et souvenirs*, in: *Revue générale*, mars 1983, p.46.

70. AGR, PVCN, 22.03.1957, p.3.

71. Archives de l'État, Bruges, Papiers Achille Van Acker, n°1902, Baudouin à Van Acker, 22.03.1957. Le texte de la lettre est intégralement publié dans V. DELCORPS, *La Couronne et la Rose. Baudouin et le monde socialiste, 1950-1974*, Le Cri, Bruxelles, 2010, pp.275-276.

72. Ibid.

Se gardant bien de mentionner l'existence de la lettre du roi devant ses collègues réunis en conseil, Spaak excepté, ce même 22 mars, Van Acker, fort discret sur le contenu de son entretien de la veille avec les ministres des Affaires étrangères et des Affaires économiques, reprend, en les développant, les points énumérés par le souverain puis formule la proposition de n'autoriser la signature des traités qu'à la condition qu'elle soit précédée de réserves écrites. Les ministres du Commerce extérieur, des Affaires économiques et des Colonies interviennent alors tour à tour pour demander qu'on se mette d'accord avec la France avant la signature des traités afin de ne pas devoir faire de réserve. Au final, c'est la décision qui est arrêtée.<sup>73</sup> Elle ne fait pas référence, observons-le au passage, au différend avec les Pays-Bas qui semble bien être passé par pertes et profits.

La visite de Mollet, Pineau et Faure à Bruxelles le samedi 23 mars est annoncée dans la presse dès le 14. Cette annonce alimente les commentaires, notamment aux Pays-Bas où l'on insiste sur le fait que les revendications belges en matière d'investissements au Congo devront être satisfaites en révisant à la baisse la part attribuée à la France.<sup>74</sup> Officiellement, le voyage est présenté comme ayant «un caractère de courtoisie et de bon voisinage». Il est aussi destiné, selon le Quai d'Orsay, à rendre hommage à l'activité de Spaak au service de l'Europe.<sup>75</sup> De fait, la première partie de la visite revêt le traditionnel caractère protocolaire de ce type d'évènement.<sup>76</sup> En revanche, la longue réunion qui a lieu, l'après-midi, entre les ministres français et leurs homologues belges n'a plus rien de commun avec le dépôt d'une gerbe de fleurs sur la tombe du soldat inconnu!

«À la veille de la signature du Traité créant la Commission Économique Européenne, le Gouvernement belge croit devoir faire part au Gouvernement de la République des très sérieuses préoccupations que lui inspirent certains aspects de la réalisation du Marché Commun»,

expose une note préparatoire<sup>77</sup> que complète un document plus élaboré que Van Acker remet à Mollet.<sup>78</sup> Si, élément important, il y est question des craintes suscitées du côté belge par l'hypothèse de voir la France utiliser le Fonds d'investissement destiné aux TOM au bénéfice de projets concurrents des projets belges, à commencer par celui de la construction du barrage d'Inga destiné à alimenter une centrale hydro-électrique, les mesures tarifaires et de limitation des importations de certains produits jouent le rôle d'un abcès de fixation.<sup>79</sup> Le bilatéral prend bel et bien le pas sur la dimension européenne.

73. AGR, PVC, 22.03.1957, p.5.

74. *Geheimzinnigheid rondom de eenheidsmarkt*, in: *Algemeen Handelsblad*, 14.03.1957, p.4, et *Eenheidsmarkt kost België 5 miljard fr. in 5 jaar*, Ibid., 20.03.1957, p.6.

75. *MM. Mollet, Pineau et Schumann vont se rendre à Bruxelles*, in: *Le Monde*, 14.03.1957.

76. *MM. Mollet, Pineau et Maurice Faure ont été reçu par le roi Baudouin*, in: *Le Monde*, 25.03.1957.

77. Archives de l'État, Bruges, Papiers Van Acker, dossier 1904, note s.d. Je remercie M. Vincent Delcorps d'avoir attiré mon attention sur ce document.

78. Ibid., dossier n°1327, Note du gouvernement belge au gouvernement français sur le traité de Rome, Bruxelles, 23.03.1957, cité partiellement par É. DESCHAMPS, op.cit., p.752.

79. É. DESCHAMPS, op.cit., pp.751-753.

L'intransigeance de Van Acker que certains mémorialistes présentent d'une manière simpliste,<sup>80</sup> lui permet d'obtenir que les exportations de plusieurs produits de nature agricole et de nature culturelle qui font l'objet de restrictions quantitatives ou sont frappés par la taxe compensatoire soient dispensés des unes ou de l'autre, et l'assurance que, dans l'ensemble, la hausse de la taxe en question ne sera pas maintenue au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 1958. Une promesse qui intéresse aussi, bien entendu, les autres pays membres.<sup>81</sup>

Certes, au soir du 23 mars, les motifs qu'avait le Premier ministre de refuser la signature des traités puis de soumettre celle-ci à des réserves écrites n'ont pas disparu. En revanche, la visite des ministres français que certains observateurs qualifient de «mission éclair» car son importance ne leur échappe pas, a joué un rôle de catharsis.<sup>82</sup> L'ambassadeur de Grande-Bretagne à Bruxelles, qui n'ignore toutefois pas que la discussion a aussi porté sur la question des investissements en Afrique équatoriale française et au Congo, écrit à propos des problèmes commerciaux:

«The restrictions, coming so shortly before the signature of the Customs Union and Euratom treaties, had clearly come as a shock to the Belgian Government, and the imposition of a 15% import duty on a wide range of products [...] together with the quantitative restrictions [...] had created much resentment among Belgian [...] exporters».<sup>83</sup>

Pour Spaak, la journée du 23, en attendant celle du 25 où, dans la matinée, il «fait la mauvaise tête» et se «fâche contre les Hollandais»<sup>84</sup> suite à une proposition de Luns relative à la désignation des délégués suppléants à l'Assemblée qui ne soulève pourtant pas d'objection de la part de plusieurs délégations,<sup>85</sup> signifie la fin d'une période de crise. En revanche, si le 25 mars marque l'aboutissement de la «relance» européenne, c'est aussi, Monsieur de la Palice en aurait dit autant, un point de départ, notamment à propos d'un rapprochement CEE-AELE car l'obsession anglaise demeure et demeurera une réalité chez plusieurs responsables belges.

Le cheminement vers l'aboutissement que constitue la signature des traités illustre, dans le cas belge, le hiatus entre la table des négociations et, notamment, celle du conseil des ministres sans oublier le peu de cas fait du Parlement. Un constat qui invite à mener des recherches à propos des développements de l'opacité, réelle ou supposée mais souvent dénoncée, marquant les négociations européennes. À cet

80. R. ROTHSCHILD, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Racine Eds, Bruxelles, 1997, p.183; J. POORTERMAN, op.cit., pp.204-205. Voir aussi un autre propos de Rothschild dans les Archives historiques de l'Union européenne, Florence, INT 518, p.102: «C'était un personnage très curieux. Je dis ça, je ne devrais pas le dire, parce que ça donne une fausse image de lui, mais il était très fruste».

81. *French Allay concern. Leaders in Brussels say rise of duties is temporary*, in: *The New York Times*, 24.03.1957, p.3.

82. U. STEFANI, *Mollet a Bruxelles per una missione lampa*, in: *Corriere della Sera*, 24.03.1957, p.11.

83. PRO, FO 371/130496, Labouchère à Selwyn Lloyd, 29.03.1957.

84. Documentation de l'auteur, Spaak à Simonne Dear, Rome, 25.03.1957.

85. Procès-verbal de la conférence des ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA tenue à Rome, le 25 mars 1957, in: *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia...*, *Appendice...*, op.cit., p.215.

égard, il est sans doute permis d'affirmer que le déficit démocratique ne date pas d'aujourd'hui.

Enfin, le miroir dans lequel la Belgique se contemplait avec quelque autosatisfaction du fait de son relèvement rapide après la guerre et de son opulence en regard de la situation difficile de plusieurs pays se brise après l'Expo '58 qui est comme un chant du cygne. Le miroir renvoie et renverra une image bien peu avenante et, jusqu'à un certain point, bien peu entreprenante au sein de l'Europe des Six car Spaak, secrétaire de l'OTAN jusqu'au début de 1961 se révélera ensuite et insensiblement un homme fatigué tandis que Snoy est entré dans le secteur privé à la fin de 1959. Il faudra attendre Pierre Harmel ou mieux son chef de cabinet puis directeur général de la politique, Étienne Davignon, ainsi qu'une nouvelle génération de diplomates et experts, pour assister à une relance qui cette fois sera davantage celle de la politique européenne de la Belgique que celle de la construction européenne.