

# JOURNAL OFFICIEL

## DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### ANNEXES AUX PROCES-VERBAUX DES SEANCES

(Projets et Propositions de Loi, Exposés des motifs et Rapports)

### CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 — 2<sup>e</sup> LEGISLATURE

### 2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1962 - 1963

#### SOMMAIRE

DEUXIEME SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963 : Annexes n° 307 à 323.

### ANNEXE N° 307

(2<sup>e</sup> session ordinaire de 1962-1963. — Séance du 7 juin 1963.)

RAPPORT fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 231) autorisant la ratification du traité du 22 janvier 1963 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande, par M. Terrenoire, député.

Mesdames, messieurs, le traité signé le 22 janvier 1963 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne porte sur l'organisation et les principes de la coopération entre les deux Etats. Il est précédé par une déclaration commune du Président de la République française, Charles de Gaulle, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Konrad Adenauer, affirmant leur conviction que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, considérée comme un événement historique et irréversible, « constitue une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie ».

Nous nous proposons, en conséquence, d'étudier ce traité sous le triple aspect suivant :

I — Une consécration historique de la réconciliation franco-allemande ;

II — Une coopération fondée sur des consultations et des échanges ;

III — Un traité ouvert sur l'unification de l'Europe.

#### I. — Une consécration historique de la réconciliation entre le peuple français et le peuple allemand.

En vérité, l'Allemagne et la France, en cherchant à s'imposer réciproquement leur domination pour l'étendre ensuite à leurs voisins, poursuivaient, chacune pour son compte, le vieux rêve de l'unité qui, depuis quelque vingt siècles, hante les âmes sur le continent.

Ainsi s'exprimait le Président de la République française, à l'issue du dîner qu'il offrait, le 3 juillet 1962, à l'Élysée, en l'honneur du Chancelier de la République fédérale allemande.

S'il s'agit bien, comme nous le pensions, d'un acte qui met fin à de longs et lourds chapitres d'histoire, si le traité est cela avant toute autre chose, personne ne saurait s'étonner que nous jetions un regard en arrière, que nous parcourions rapidement ces pages, où sont écrits les heurs et malheurs des relations franco-allemandes.

#### 1. — SIX SIÈCLES SUR NEUF...

En nous gardant de toute pédanterie, redisons, après bien d'autres, que tout a commencé avec le fameux traité de Verdun, en 843, qui divisa en trois parts l'héritage de Charlemagne. Cette Lotharingie, intermédiaire entre les Francs de l'Ouest et les Francs de l'Est, ce pays de transition, cette France du milieu entre l'Escaut, la Saône et le Rhin, la future Bourgogne de Charles le Téméraire, fut le premier enjeu, le théâtre des premiers heurts et des premiers va-et-vient des princes et des armées. Mais les découpages dynastiques, de même que les ambitions suzeraines ou féodales, ne devaient tracer, pendant longtemps, aucune frontière véritable, ni naturelle, ni linguistique.

Si l'on a parlé tudesque à partir d'un certain point, c'est parce que la grande vague latine, qui avait suivi, huit siècles auparavant, les armées de César, n'avait point porté la langue romane au-delà de ce point. Rien de politique dans cette ligne de partage.

Les peuples sont demeurés jusqu'aux temps modernes à l'écart de l'histoire des rois, de leurs mariages et de leurs faits d'armes, exactement aux lendemains des traités de Westphalie de 1648. Le peuple allemand, en particulier, ne se sentit nullement concerné par l'interminable série de conflits armés entre la Maison de France et la Maison d'Autriche.

Paysans et bourgeois ou bien subissaient les ravages, les spoliations et les misères de la guerre, ou bien s'efforçaient d'en préserver leurs commerces, qu'il s'agisse d'argent, de marchandises ou de belles-lettres. Les villes frontalières de l'Empire tiraient profit de ce remue-ménage incessant d'une Europe, qui se faisait et se défaisait au gré des conquêtes et des unions princières. Lyon et Strasbourg, au temps de Charles Quint et de François I<sup>er</sup>, réalisaient déjà la liaison Rhône-Rhin par la banque et par le négoce. Les « écoliers » allemands venaient, par centaines, étudier le droit romain à Orléans, à Bourges et à Angers. Aux diètes d'Augsbourg, de Worms et de Spire, les représentants du roi de France étaient admis en séance plénière. Dans notre infanterie étaient intégrés les « landskechte », appellation francisée en « lansquenets ».

Si la réforme protestante déchaîna, en France, les guerres de religion ; si elle opposa, en Allemagne, les luthériens et les calvinistes, elle ne posa pas, en revanche, de problème grave entre les populations des deux pays. Un ambassadeur d'Henri IV, du nom de Jacques Bongars, mérita, après sa mort, cet éloge peu banal : « Bon Français et bon Allemand, c'est-à-dire bon patriote. »

Ce sont des accidents de l'Histoire qui provoquèrent l'annexion à la France des trois Evêchés — Metz, Toul et Verdun — puis, en 1634, notre première installation en Alsace, après que les intrus suédois en eurent été chassés.

La politique de Richelieu, destinée à dissocier le bloc austro-espagnol, mais consacrée par des traités qui arrondissement le patrio- moine français au détriment des terres de l'antique apanage de

Lothaire, fut mal accueillie dans les principautés d'Outre-Rhin et, pour la première fois, la méfiance prit corps entre les Allemands et la France.

Mais faisons le compte : nous sommes-à la moitié du XVII<sup>e</sup> siècle et six siècles au moins se sont écoulés sans inimitié entre les descendants des Gaulois et des Germains. Désormais, il n'en sera plus de même, car les peuples vont épouser de plus en plus les querelles des grands. Mais, avec ce recul de mille ans que nous nous sommes donné et que justifie l'acte historique du 22 janvier 1963, nous pouvons réduire à une plus juste proportion la parenthèse de trois siècles qui s'ouvre dans l'histoire des rapports franco-allemands.

## 2. — 1674-1945 : TROIS SIÈCLES DE CONFLITS

Les événements de ces trois cents années sont trop présents dans les mémoires pour que nous les rappelions. Ils vont des victoires de Turenne en 1674, lorsque, pour la première fois, Allemands et Français, en tant que tels, se trouvent en guerre les uns contre les autres, jusqu'à la capitulation de 1945. De la paix de Nimègue aux accords boiteux de Potsdam ; de la mise à sac du Palatinat sur les ordres de Louvois aux camps d'extermination sous les ordres de Himmler, sans comparaison possible, certes, selon la mode du temps et le progrès des sciences inhumaines, *par pari refertur*.

Il faudra, d'ailleurs, en arriver à l'époque contemporaine pour que le fossé se remplisse à ce point de sang qu'il en paraisse infranchissable. Passe encore que la nation en armes de notre grande Révolution ait engendré le nationalisme ; mais l'impérialisme napoléonien, le pangermanisme bismarckien et, bien pis encore, le racisme hitlérien ont accumulé les tragédies.

## 3. — CULTURE ET POLITIQUE : GALLOMANES ET GERMANISANTS

Ce serait, cependant, une grave erreur de croire que les périodes de tension franco-allemande, fût-ce de conflit ouvert, aient été des nuits épaisses d'incompréhension réciproque ou illuminées par les éclairs de la tempête.

Par une sorte de compensation inconsciente, les lettres et les arts sont souvent allés à contre-courant de la politique. Leurs contradictions et leurs paradoxes ont répandu la « gallomanie » dans l'Allemagne de Frédéric II. Pas seulement à la cour du roi de Prusse, si l'on se rappelle que les Huguenots venus de France représentaient, au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, le dixième de la population du Brandebourg.

La culture avait, en vérité, bien du mal à s'aligner sur la politique. Pauvre Leibniz, qui rédigeait dans notre langue des pamphlets contre l'influence française ! Et cette académie de Berlin qui adopte le français comme langue officielle de ses délibérations ! La victoire prussienne de Rossbach sur notre malheureux Soubise terminait la gloire de nos armes, mais laissait intacte celle de Voltaire.

On sait comment les principes de liberté, d'égalité et de fraternité remuèrent jusqu'en ses tréfonds l'âme allemande et dans quelle atmosphère de liesse les soldats de l'an II furent d'abord accueillis dans les villes rhénanes. Ce furent les Allemands qui, en 1792, reconquirent le Rhin comme notre frontière naturelle.

Lorsque la volonté d'hégémonie remplaça, quelques années plus tard, l'esprit révolutionnaire, l'admiration pour Napoléon resta néanmoins vivante chez de nombreux Allemands et un écrivain comme Jean-Paul Richter envisageait, en 1806, une confédération d'Etats sous la tutelle de la France.

Les déchirements de Goethe sont connus. Comme ses compatriotes lui avaient reproché de ne pas avoir écrit des poèmes guerriers au lendemain de 1813, il s'explique : « Comment donc aurais-je pu écrire des chants de haine sans haine ? Et, entre nous, je ne haïssais pas les Français, bien que j'eusse remercié Dieu quand nous en fumes débarrassés. Comment donc moi, pour qui seules la culture et la barbarie sont choses d'importance, aurais-je pu haïr une nation qui appartient aux plus cultivées de la terre et à qui je devais une si grande part de ma propre formation ? ». Fichte, le philosophe disciple de Kant avait fait quant à lui volte-face et ses « Discours à la nation allemande » avaient préparé les esprits à la revanche d'Éna.

Du côté français et entraînés par Mme de Staël, nos grands romantiques ont été férus de germanisme. Le jeune Montalembert parcourt l'Allemagne et séjourne à Munich. Précurseur des pacifistes des années 1920-1930, il découvre le bon Allemand d'esprit « si naïf et si pur ». En 1840, Lamartine lance sa *Marseillaise de la Paix* et, devenu ministre des affaires étrangères de la II<sup>e</sup> République, il s'empresse de rassurer le roi Frédéric-Guillaume par une circulaire du 5 mars 1848.

Les souvenirs de 1815 tempéraient si peu ses élans de générosité qu'il faisait voter par l'Assemblée Constituante, le 5 mai de cette même année, un « pacte fraternel avec l'Allemagne ».

Appelé à Paris par son ami Victor Cousin, le philosophe Hegel en expédiait un courrier enthousiaste, où il parlait de notre capitale comme de « la capitale du monde civilisé ».

Une note, non point discordante, mais plus raisonnable et plus lucide, celle du grand poète Henri Heine : farouchement hostile à la Prusse, il met en garde ses amis français contre les démons tentateurs d'une Allemagne, qui s'achemine vers la puissance.

Egalement réfugié à Paris, l'écrivain Ludwig Borne écrit, en 1839, ces phrases d'étonnante prémonition :

« L'histoire de la France et de l'Allemagne n'est depuis des siècles qu'un effort constant pour se rapprocher, se comprendre, se fondre l'un dans l'autre. L'indifférence leur fut toujours impossible, il leur faut se haïr ou s'aimer. Ni le destin de la France, ni celui de l'Allemagne ne pourra être fixé et assuré séparément.

« Les hommes mûrs des deux pays devraient s'efforcer d'unir la jeune génération de France avec la jeune génération d'Allemagne par une amitié et une estime réciproques. Comme il sera beau le jour où Français et Allemands s'agenouilleront ensemble sur les champs de bataille où leurs pères se sont jadis égarés et, en s'embrassant, prieront sur les tombes communes ».

A partir des soixante-quinze années fatidiques, où, par trois fois, la France a été envahie par les armées d'outre-Rhin, une muraille se dresse entre les deux peuples, dont les ouvertures ne sont plus, sauf exception, que des meurtrières. Toutefois, il y eut toujours des voix qui s'élevèrent en faveur de la compréhension et du rapprochement, principalement pendant les périodes de trêve, mais parfois au cœur ou au lendemain des heures de lutte. Les persécutions du nazisme devaient confondre l'opposant allemand et le résistant français.

Au moment du Traité de Francfort, en 1871, des journaux importants comme la *Gazette de Voss*, la *Gazette de Cologne*, le *Correspondant de Hambourg*, mettent en garde les dirigeants du nouvel Empire contre ce qui se prépare. Démocrates et socialistes allemands — au premier rang desquels Bebel — ne craignent pas de s'élever contre l'annexion de l'Alsace-Lorraine, en contradiction avec la volonté de leur population ; mais leurs protestations furent étouffées par la censure, voire par des arrestations.

Sous la pesanteur prussienne, les particularismes allemands allaient peu à peu s'effacer et les dernières voix amicales pour la France être réduites au silence. Le comte Von Arnim, ambassadeur à Paris, fut condamné par contumace aux travaux forcés pour s'être opposé à la politique de Bismarck. Le chancelier de fer n'abandonna le Kulturkampf contre les catholiques que pour mener plus vigoureusement la répression contre le socialisme naissant, dont les militants furent emprisonnés et les journaux interdits.

Paradoxes suprêmes, tandis que les thèses du comte de Gobineau sont reprises par les théoriciens du racisme germanique, Friedrich Nietzsche, philosophe du surhomme et de la volonté de puissance, déclare, jusqu'au seuil de la folie, qu'il lui faudrait écrire en français, que c'est en France qu'il serait le mieux compris.

L'assassinat de Jaurès à la veille de la Première Guerre mondiale, le meurtre d'Erzberger et de Rathenau, dans les années qui suivirent cette guerre, s'inscrivent au bilan des passions que l'antagonisme franco-allemand a exacerbées des deux côtés de la frontière.

## 4. — L'ENTRE-DEUX-GUERRES

La période de vingt ans qui sépare les deux guerres mondiales n'aura été qu'une trêve.

La première partie de ce rapport étant consacrée à l'aboutissement de tentatives et des courants, qui nous ont conduits, au terme d'épreuves tragiques, à la réconciliation franco-allemande, nous espérons ne pas créer de malentendu, si, par le rappel de ces quelques faits historiques, nous faisons volontairement un sort à tout ce qui et à tous ceux qui ont travaillé dans le sens du rapprochement.

Homme de l'apaisement intérieur avant la guerre de 1914, — apaisement qui devait faciliter l'« union sacrée » —, président du conseil pendant que l'avance allemande se brise contre le môle de Verdun, Aristide Briand incarnera de 1922 à 1932 la volonté de paix de la France. Lui aussi cherche d'abord à la fonder sur la détente entre les deux principaux antagonistes du dernier conflit, qui leur a coûté seize pour cent de leurs jeunes hommes, à l'un et à l'autre. C'est Locarno en 1925, c'est l'entrevue de Thoiry avec Stresemann en 1926, c'est le pacte illusoire de renonciation à la guerre en 1928, c'est enfin, en 1929 et en 1930, la première proposition d'Union fédérale européenne. Précurseur d'une générosité lucide et non point aveugle, Aristide Briand a simplement eu raison trop tôt. Acclamé à Berlin en septembre 1931, plus de trente années — et quelles années ! — devront passer sur la France et sur l'Allemagne avant qu'un grand Français recueille des vivats germaniques.

Deux ans après la disparition du « pèlerin de la paix », celui qui n'était encore que le colonel de Gaulle s'interrogeait dans son livre « Vers l'armée de métier » sur les relations entre la France et l'Allemagne :

« Entre Gaulois et Germains, écrivait-il, les victoires alternatives n'ont rien tranché ni rien assouvi. Parfois, épuisés par la guerre, les deux peuples semblent se rapprocher, comme s'appuient l'un sur l'autre des lutteurs chancelants. Mais, sitôt remis, chacun se prend à guetter l'adversaire... Ce n'est point que chacun méconnaisse la valeur de l'autre et ne se prenne à rêver, parfois, aux grandes choses qu'on pourrait faire ensemble... »

En 1934, Hitler, déjà chancelier du Reich, depuis un an, prenait le titre de Führer. L'Allemagne donnait libre cours à cette partie d'elle-même qui est « force de la nature, faiseau d'instincts puissants mais troubles », et, « retentissante d'une rumeur barbare », elle amorçait son déchaînement. De « l'Océan sublime et glauque », ce ne sont pas les trésors, mais les monstres qui allaient sortir.

A peine rentré de déportation, mon ancien camarade du camp de Dachau, Joseph Rovin, écrivait dans la revue « Esprit » du 1<sup>er</sup> octobre 1945 :

« Subjectivement, les Français ont tant souffert du fait de l'Allemagne qu'ils n'ont guère à son égard d'autre réaction que de lui souhaiter l'anéantissement pour pouvoir l'oublier définitivement, après avoir tiré d'elle la vengeance et les réparations nécessaires. »

*Verba non acta* : depuis lors, Joseph Rovin, un de nos meilleurs écrivains germanisants, n'a cessé de travailler à la réconciliation ;

mais ce qu'il exprimait, six mois après la fin de la seconde guerre mondiale, correspondait bien au sentiment de l'immense majorité des Français.

Si, de notre part, la réconciliation était fondée sur l'oubli, elle ne serait pas un acte de volonté délibéré. « Nous ne l'avons pas fait sans mérite », devait déclarer le général de Gaulle, dans son voyage en Champagne, au mois d'avril dernier.

##### 5. — « NOUS VOICI ENTRE EUROPEENS »

Parlant en sa qualité de chef du Gouvernement provisoire de la France, sur le territoire allemand, les 3, 4 et 5 octobre 1945, le général de Gaulle était, cependant, le premier parmi les vainqueurs à tendre la main aux vaincus. Il répondait aux autorités de Mayence : « Ici, tant que nous sommes, nous sortons de la même race. Et nous voici aujourd'hui entre Européens et entre Occidentaux. Que de raisons, pour que, désormais, nous nous tenions les uns près des autres ! ».

Dans ses *Mémoires*, Charles de Gaulle relate ce voyage et dit les impressions qu'il y a ressenties :

« J'en viens à me demander si tant de batailles livrées et tant d'invasions subies depuis des siècles par les deux peuples luttant l'un contre l'autre, tant d'horreurs, toutes récentes, commises à notre détriment, ne sont pas de mauvais rites. Comment croire qu'il y ait jamais eu chez les Germains à l'égard des Gaulois autre chose que cette cordialité dont on m'offre des preuves éclatantes ? Mais, sortant de la cérémonie, pour me retrouver dans les rues démolies, au milieu d'une foule douloureuse, je mesure quel désastre ce pays a dû subir, pour écouter enfin la raison. »

Après la frénésie démentielle de la période nazie, il faut que l'Allemagne retrouve la raison. Après les souffrances endurées pendant quatre années d'occupation, la raison doit commander à la France de dominer ses légitimes ressentiments. La raison, enfin, exige que l'Europe s'édifie, mais la condition préalable réside dans la réconciliation entre le peuple français et le peuple allemand. Le 19 septembre 1946, c'est Winston Churchill qui le proclame, à son tour, dans son mémorable appel pour la constitution des Etats-Unis d'Europe.

Le 25 septembre 1949, prenant la parole à Bordeaux, le général de Gaulle déclare :

« ... à travers toutes les tristesses et toutes les colères que suscite parmi des millions d'êtres, et d'abord parmi les Français, la seule évocation de l'Allemagne, l'homme de bon sens voit les Allemands là où ils sont, c'est-à-dire au centre de notre continent. Il les voit tels qu'ils sont, c'est-à-dire nombreux, disciplinés, dynamiques, dotés par la nature et par leur travail d'un très grand potentiel économique, largement pourvus de charbon, équipés pour la grande production malgré les ruines et les démantèlements, aptes à s'élever jusqu'aux sommets de la pensée, de la science, de l'art, dès lors qu'ils cessent d'être dévoyés par la rage des conquêtes. Il voit aussi l'Europe amputée, par la domination soviétique, d'une partie très vaste et très précieuse d'elle-même. Il voit encore l'Angleterre s'éloigner, attirée par la masse d'outre-Atlantique. Il en conclut que l'unité de l'Europe doit, si possible et malgré tout, incorporer les Allemands.

« Mais la raison exige que, pour cela, il y ait un jour moyen d'établir entre le peuple allemand et le peuple français une entente directe et pratique, répondant au fait qu'ils sont à tant d'égards complémentaires l'un de l'autre et surmontant les vicissitudes de l'histoire. Au fond, c'est le cœur du problème. Il y aura ou il n'y aura pas d'Europe, suivant qu'un accord sans intermédiaire sera ou non possible entre Germains et Gaulois. »

##### 6. — LES PREMIERS PAS DE L'EUROPE

1949, c'est l'année qui voit la création du conseil de l'Europe et la signature du traité de l'Atlantique Nord. L'Assemblée nationale française autorise la ratification de ce traité au mois de juillet, après avoir entendu le ministre des affaires étrangères, M. Robert Schuman. De nouvelles menaces avaient surgi à l'Est, qui n'étaient plus allemandes ; néanmoins, avec une vigueur qui surprend aujourd'hui, M. Robert Schuman déniait à l'Allemagne le droit d'avoir sa place dans l'organisation de la défense du monde libre. « C'est une question qui ne peut pas se poser, non seulement dans l'immédiat, mais même ultérieurement », déclarait-il à cette tribune.

Le patriote lorrain, qui s'exprimait ainsi le 25 juillet 1949, écoutait-il déjà la voix d'un autre lui-même — « Je sens deux hommes en moi » a dit le poète — d'un Schuman, catholique mosellan, lotharingien pour tout dire, et ce dernier méditait sans doute d'aborder la solution du problème allemand d'une autre manière et de le résoudre là où la volonté de puissance prend sa source, dans le fer et dans le feu, dans l'industrie lourde et dans le charbon.

Déçu de surcroît, par les réticences britanniques à suivre Churchill sur la voie de l'unité européenne, Robert Schuman estimait que celle-ci devait être fondée sur la collaboration pacifique de la France et de l'Allemagne. Ce fut un dessein, un « grand dessein », qui germa, grandit et qui devait porter fruit, l'année dernière.

« En 1950, écrit M. Alfred Grosser, l'auteur de « La politique extérieure de la IV<sup>e</sup> République », MM. Robert Schuman et Jean Monnet ont délibérément choisi d'aller de l'avant sans la Grande-Bretagne », et c'est la fameuse déclaration du 9 mai.

Cette initiative du Gouvernement français va donner le départ à l'Europe des Six. On y relève cette affirmation fondamentale : « Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée ; l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne ».

L'acte de naissance de la C. E. C. A. mérite d'être cité intégralement :

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant, depuis plus de vingt ans, le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite ; nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une contribution d'ensemble ; elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée ; l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

« Dans ce but, le Gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité, mais décisif :

« Le Gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

« La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre, dont elles ont été les plus constantes victimes.

« La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

« Cette production sera offerte à l'ensemble du monde, sans distinction, ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la résolution de l'une des tâches essentielles : le développement du continent africain.

« Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensables à l'établissement d'une communauté économique, et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

« Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. »

##### 7. — ECHEC ET MURISSEMENT

A partir de la déclaration du 9 mai 1950, le rapprochement franco-allemand se concrétise dans un cadre qu'on veut européen. Tantôt les choses vont vite, comme en 1951, avec la signature et la ratification du traité instituant le pool charbon-acier, tantôt elles butent sur des obstacles, sur la nature desquels des hommes d'égale bonne foi n'ont pas la même opinion. Ainsi, de 1952 à 1955, le rejet de la C. E. D. et l'avortement du premier projet de communauté politique constituent une période de ralentissement, mais d'aucuns diraient de murissement.

Une idée, en effet, a mûri, celle de la participation inévitable de la République fédérale d'Allemagne à la défense commune. Il n'y a pas, quoi qu'on dise, de moyen terme, car la neutralisation effective d'une grande nation est une vue de l'esprit. En outre, le souvenir n'est pas perdu des entretiens de Tchitcherine à Rapallo, en 1922, et, bien moins encore, de cette journée du 23 août, qui vit Molotov et von Ribbentrop sceller le pacte germano-soviétique.

Juin 1955, conférence des Six à Messine ; mai 1956, conférence des mêmes à Venise ; le projet de communauté économique prend forme. Il prend vie, le 25 mars 1957, avec la signature du traité de Rome. L'Europe économique est née des premiers échecs de l'Europe politique. On a bâti sur du concret. « Si tu veux qu'ils deviennent des frères, écrit Saint-Exupéry, fais-leur construire une tour ».

##### 8. — VERS LE TRAITÉ

M. Robert Schuman est élu président de l'Assemblée européenne au moment où éclate la dernière crise ministérielle de la IV<sup>e</sup> République. Trois mois après son retour au pouvoir, le 14 septembre 1958, le général de Gaulle reçoit le chancelier Adenauer dans sa maison de Colombey. « L'idylle est nouée », écrit M. Alfred Grosser (« Revue de l'Action populaire », mai 1963) et il ajoute : « L'Europe du général est encore plus franco-allemande que celle de Robert Schuman ». Le 24 novembre 1958, à Bad-Kreuznach, le général rend sa visite au chancelier. Depuis lors, ces rencontres se sont répétées à maintes reprises, anticipant en quelque sorte sur une clause essentielle du traité. Ce traité, que nous allons analyser maintenant dans le détail de ses dispositions, il n'a pas dépendu de la France et de l'Allemagne fédérale que leurs partenaires de l'Europe occidentale n'en soient aussi les signataires. En montrant, dans la troisième partie de ce rapport, que le traité franco-allemand est « ouvert sur l'Europe », nous verrons qu'il a été conçu par les chefs d'Etat des deux pays comme un premier moyen de surmonter l'échec des tentatives d'unification politique de l'Europe, menées depuis 1958.

Fallait-il renoncer à progresser sur la voie de l'organisation de l'Europe? Puisque, d'un avis naguère unanime dans l'Occident, il n'y a pas d'Europe possible sans l'entente franco-allemande, pourquoi ne pas commencer à deux, ce qui, pour l'instant, n'a pas réussi à Six, à Sept ou davantage?

Les Gouvernements de la République française et de la République fédérale allemande ont estimé qu'il ne fallait pas attendre pour aller de l'avant et donner l'exemple.

## II. — Un mécanisme de consultations périodiques.

### 1. — LA GENÈSE DU TRAITÉ

L'exposé des motifs du projet de loi présenté par le Gouvernement en vue de la ratification du traité du 22 janvier 1963 rappelle comment il a été l'aboutissement d'un certain nombre de rencontres et de démarches. L'accord souhaité de part et d'autre s'est précisé lors du voyage que le Président de la République française accomplit en Allemagne au mois de septembre 1962. Il a fait l'objet de deux mémorandums, puis d'un examen approfondi au cours d'une conférence des deux ministres des affaires étrangères, en décembre dernier. Dès le mois suivant, en janvier 1963, le général de Gaulle et le chancelier Adenauer ont engagé l'ultime discussion qui a abouti à la rédaction d'une déclaration commune et à la signature, le même jour, du traité de coopération.

A l'origine et dans l'esprit des négociateurs français, l'accord ne devait pas donner lieu à un traité; mais il devait simplement l'objet d'un protocole. C'est à la demande du chancelier fédéral que les dispositions, dont les deux parties sont convenues, ont revêtu cette forme plus solennelle. Le chef du Gouvernement allemand manifestait ainsi sa volonté d'engager la procédure parlementaire de ratification, de manière à ériger l'accord en loi de l'Etat, applicable dans le présent et dans l'avenir.

### 2. — SA SIGNIFICATION JURIDIQUE

Si nous voulons, en ce qui nous concerne, apprécier la portée juridique du texte qui nous est soumis, il faut d'abord éviter un malentendu, auquel peut prêter le terme de « traité ».

En effet, contrairement à la plupart des traités internationaux, ce texte ne vise pas à régler des différends entre les deux pays — différends qui n'existent plus depuis le règlement de la question sarroise — et il n'a pas davantage pour objectif d'engager les parties contractantes envers des pays tiers. Il s'agit en fait, de fonder la coopération entre les deux nations sur un système permanent de consultations réciproques.

#### *La portée psychologique des consultations.*

On doit mesurer à sa juste valeur la très grande portée psychologique, plus encore que politique, de ces entretiens à intervalles fixes entre les responsables, à divers échelons, de la conduite des affaires publiques dans les deux pays. Il est vrai que « de telles consultations ont été fréquentes au cours des dernières années », ainsi qu'il est fait observer dans l'exposé des motifs, mais « il a été reconnu de part et d'autre que de leur donner un caractère systématique permettrait d'asseoir la coopération franco-allemande sur des bases vraiment solides ». Des habitudes vont se créer et des réactions communes se dégager progressivement. Si, comme nous l'espérons, la franchise est égale de chaque côté, la connaissance réciproque des points de vue facilitera leur ajustement éventuel.

En dehors même de l'organisation très précise des consultations, des organismes sont créés, tel celui destiné à promouvoir et à financer les échanges de jeunes, telle la commission interministérielle chargée de suivre les problèmes de la coopération, tels encore les instituts de recherche opérationnelle au chapitre de la défense.

### 3. — UN TRAITÉ DE BONNE VOLONTÉ

Même appliqué dans le meilleur esprit et avec le désir de faire concorder les points de vue, le traité ne résoudra pas automatiquement les problèmes posés à l'attention des dirigeants des deux pays. C'est un traité de bonne volonté. A cet égard, on peut relever au titre II, dans la partie concernant les affaires étrangères, une formule d'une modestie significative: « Les deux Gouvernements se consulteront avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère et, en premier lieu, sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible à une position analogue. »

Objectif très réservé, comme on le voit, encore que la volonté de se consulter avant toute décision, puisse avoir des conséquences sinon toujours positives, du moins fort importantes, car pourraient être ainsi évitées, à l'avenir, un grand nombre de malentendus.

Lors de la discussion au Bundestag, le 16 mai dernier, le chancelier a répliqué aux propos sceptiques d'un député, évoquant d'autres possibilités diplomatiques, qui auraient pu se présenter à la France, après la seconde guerre mondiale, puis il conclut: « Si les rapports entre la France et l'Allemagne n'étaient pas radicalement clarifiés, comme ils doivent l'être grâce au présent traité, si toute la facture vieille de bien des siècles n'était pas apurée, si tout n'était pas liquidé, si on n'avait pas pris un nouveau départ, un départ en commun... Dieu sait ce qui aurait pu arriver et qui maintenant est écarté et demeure écarté à jamais ».

Sans doute s'agit-il d'une démonstration *a contrario*, et doublement, car, si le chef du Gouvernement allemand se félicite de ce que ce traité lui garantit, c'est parce qu'il est substantiel et consistant, et il est aisé d'imaginer quels seraient les ennuis de la France, de l'Allemagne, de l'Europe et du monde libre, si la mésentente — pour ne pas dire plus — persistait entre les deux pays.

Après ce que nous venons de dire de la portée pratique des consultations, qui auront force de loi, une fois la ratification acquise, l'analyse du texte du traité ne devrait pas exiger de longs développements, sauf en ce qui concerne la partie réservée à l'éducation et à la jeunesse, en raison de ses dispositions multiples.

### 4. — LA DÉCLARATION COMMUNE

La déclaration commune est un condensé des thèmes et objectifs du traité, dont l'intérêt réside dans la solennité des affirmations qu'il contient. Tout commentaire risquerait d'en affaiblir la portée, sauf à souligner ce « considérant » essentiel: « Reconnaissant qu'un renforcement de la coopération entre les deux pays constitue une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie, qui est le but des deux peuples ».

Nous examinerons, de plus près, dans la dernière partie de ce rapport, en quoi cette affirmation n'est pas une clause de style.

### 5. — ANALYSE DES TROIS PARTIES DU TRAITÉ

#### Titre I<sup>er</sup>. — Organisation.

Dès le premier paragraphe du titre I<sup>er</sup> du traité, qui porte sur l'organisation, on aborde l'agenda des consultations bipartites: au moins deux fois par an pour les chefs d'Etat et de Gouvernement; chaque trimestre pour les ministres des affaires étrangères, de même que pour les ministres des armées et les responsables de l'éducation nationale (le ministre pour la France et une personnalité désignée par l'accord des Länder, du côté allemand); une fois tous les deux mois pour les chefs d'état-major et pour les responsables de la jeunesse, à l'échelon du haut commissaire français.

Le paragraphe 4 institue, dans chacun des deux pays, une commission interministérielle. Ces deux commissions ont été formées en attendant la ratification, à titre officieux, la commission française sous la présidence de M. François Seydoux, ancien ambassadeur à Bonn, représentant permanent de la France auprès de l'O. T. A. N., la commission allemande, sous la présidence de M. Jansen, haut fonctionnaire de l'Auswärtiges Amt. Leur rôle est de coordination entre les ministères intéressés par l'exécution du programme de coopération. Elles pourront aussi présenter des suggestions, notamment sur l'extension du traité à de nouveaux domaines.

#### Titre II. — Programme.

##### a) Affaires étrangères :

Nous touchons ici au point sensible, qui a provoqué les craintes de nos partenaires de la Communauté économique, les réserves du président de la commission exécutive, M. Hallstein, et les critiques de membres de notre Assemblée. Pour plus de clarté, toute une partie de la suite de mon rapport sera consacrée à l'examen d'ensemble des objections soulevées, dans certains secteurs de l'opinion nationale et internationale, contre le traité franco-allemand. Nous resterons, en attendant, sur le plan de l'analyse.

Sous la rubrique « Affaires étrangères » sont rangées quatre dispositions principales. Le premier paragraphe a trait aux consultations, qui devront porter, entre autres, sur les problèmes relatifs aux communautés européennes et à la coopération politique, sur les questions relevant de l'O. T. A. N. et sur les affaires traitées dans les divers organismes internationaux auxquels adhèrent les deux gouvernements.

Le paragraphe 2 prévoit un renforcement de la collaboration déjà établie dans le domaine de l'information.

L'organisation de la coopération dans ce domaine devra tenir compte de la liberté de l'information propre aux pays démocratiques, ainsi qu'à la structure fédérale de l'un des deux pays. Mais des mesures concrètes sont d'ores et déjà envisagées. A la suite d'un entretien avec M. von Hase, chef des services de presse fédéraux, M. Alain Peyrefitte, le 11 mai dernier, présentait les suggestions suivantes: un envoyé itinérant de la R. T. F. serait affecté en Allemagne, et inversement. Certains magazines télévisés (5 colonnes à la Une...) accorderaient une place importante aux problèmes allemands. L'émission « Intervilles » mettrait en concurrence les populations de deux villes, l'une allemande, l'autre française.

Le paragraphe 3 a trait à l'aide aux pays en voie de développement. En vue d'éviter des compétitions inutiles et des double-emplois, les gouvernements confronteront leurs programmes et mettront éventuellement à l'étude des projets de réalisations communes.

Au paragraphe 4, on retrouve les questions jugées litigieuses par certains; il y est stipulé que les deux gouvernements étudieront les moyens de renforcer leur coopération dans des domaines où s'exerce l'autorité collégiale de la Communauté des Six. Il est cependant spécifié que cette action à deux se développera dans le cadre du Marché commun.

## b) Défense :

En ce qui concerne les questions de défense, le traité énumère trois objectifs :

- le rapprochement des doctrines sur le plan de la stratégie et de la tactique, en vue d'aboutir à ces conceptions communes ;
- les échanges de personnel entre les armées, en particulier les professeurs et les élèves des écoles militaires ;
- l'élaboration en commun des projets d'armements et la préparation des plans de financement.

Cette sèche énumération appelle un commentaire, en raison des positions propres à chacun des deux pays en matière de défense — commentaire que je me permets d'emprunter à l'excellent exposé que M. Jacques Vernant, secrétaire général du centre de politique étrangère, a présenté à la VII<sup>e</sup> conférence franco-allemande de Bad-Godesberg :

« Si les deux derniers objectifs ne visent qu'à accroître et à renforcer une coopération qui s'est déjà traduite dans les faits — notamment par des programmes communs de production d'armes et l'organisation de stages — le premier appelle quelques remarques. Il faut évidemment tenir compte du fait que l'effort de défense des deux pays s'inscrit — bien qu'à des degrés et sous des formes différentes — dans le cadre du traité de l'Atlantique-Nord, et que les forces opérationnelles de la Bundeswehr se trouvent entièrement intégrées dans la structure du commandement de l'O. T. A. N. En outre, la République fédérale a contracté, dans le cadre du traité instituant l'U. E. O., des engagements par lesquels elle s'interdit de fabriquer certaines catégories d'armes. Dans les limites que définissent ces conditions particulières de l'effort militaire des la République fédérale, des accords intéressants sont possibles, notamment sur l'infrastructure et les problèmes logistiques. De tels accords devraient assurer une meilleure utilisation du potentiel, étant donné la position géographique des deux pays. Une coopération bilatérale existe d'ailleurs entre d'autres membres de l'Alliance atlantique. Quant aux conceptions générales de la défense, un échange de vues entre les autorités militaires compétentes peut contribuer, de part et d'autre, à une meilleure compréhension des problèmes généraux qui se posent en Europe et dans le contexte atlantique ».

## c) Education et jeunesse :

En conclusion de l'exposé des motifs du projet de loi de ratification, le traité est présenté comme « un acte capital », notamment « pour l'orientation de l'avenir de la nation ». Il est bien vrai que ce traité n'est pas un instrument diplomatique ordinaire et que sa valeur se vérifiera bien davantage dans l'avenir que dans l'immédiat. C'est dire combien le chapitre sur l'éducation et la jeunesse revêt à nos yeux d'importance. D'aucuns considèrent même que c'est là l'essentiel.

Enseignement des langues, problème des diverses équivalences, recherches scientifiques concertées, multiplication des contacts et des échanges entre les jeunes, notamment par la multiplication des jumelages entre villes universitaires, tels sont les points principaux de ce programme. Etant donné l'intérêt humain qu'il présente, nous passerons plus avant l'analyse et la glose des dispositions envisagées.

Ne dissimulons pas qu'il existe, au départ, un gros obstacle qui résulte de la structure fédérale de l'Etat allemand. Aussi bien les dispositions ne concernent-elles, non pas la coopération culturelle en général, mais précisément les points qui font difficulté et, de ce fait, appellent un effort particulier. Il s'agit, notamment, de l'enseignement du français en Allemagne, des équivalences, de la recherche scientifique. Pour le reste, le traité renvoie aux propositions contenues dans les mémorandums français et allemand des 19 septembre et 8 novembre 1962.

1. — Une première difficulté provient de l'absence d'un ministre responsable de l'éducation dans le cabinet fédéral, en raison de la compétence des Länder en cette matière. Aussi le traité prévoit-il que, tous les trois mois, le ministre français rencontrera « la personnalité allemande désignée à cet effet ».

Le Gouvernement de la République fédérale a, d'ores et déjà, approché les gouvernements provinciaux pour leur demander de faire choix d'un des ministres de l'éducation des Länder, afin de suivre, avec le ministre français, les questions relatives à la coopération.

2. — En ce qui concerne l'enseignement du français, un effort a été jugé nécessaire pour améliorer la position de notre langue. Mais cette amélioration pose des problèmes complexes :

1<sup>o</sup> Il résulte, en effet, de la compétence des Länder en matière d'éducation, une extrême diversité d'une région à l'autre. Avant tout, il importe de se faire une idée précise de la situation dans chaque Land. De part et d'autre, l'on a reconnu la nécessité d'une enquête statistique qui est actuellement en cours.

2<sup>o</sup> Les Länder sont convenus en 1955, par l'accord de Düsseldorf, qui est l'instrument d'une certaine coordination de la politique des Länder en matière d'éducation, d'assurer une place prépondérante à l'anglais dans l'enseignement des langues vivantes. Cet accord étant valable pour dix ans, les Länder se considèrent comme tenus d'en respecter les dispositions jusqu'en 1965. Aussi bien la France n'entend pas exiger des Länder qu'ils garantissent au français la première place parmi les langues étrangères enseignées dans les écoles allemandes ; elle désire, pour le moment, que tous les jeunes Allemands qui désirent apprendre le français, en aient effectivement la possibilité.

3<sup>o</sup> L'amélioration de la position du français est également rendue difficile par les principes mêmes qui régissent l'organisation de l'enseignement en Allemagne : ceux-ci ne permettent pas aux élèves d'opter librement, comme c'est le cas en France, pour une section ou langue de leur choix à l'intérieur de tout établissement. Au contraire, à chaque catégorie d'établissement correspond l'obli-

gation d'étudier un certain nombre de matières dans un ordre déterminé. Or, le français n'occupe généralement qu'une place très modeste dans ces programmes et se heurte à la concurrence du latin, qui a conservé une très forte position.

On ne peut guère espérer que les Allemands bouleversent leur organisation scolaire en substituant le principe de l'option à celui de l'obligation. Il est cependant possible d'apporter divers aménagements au système actuel en vue d'améliorer la position du français et il est apparu, à l'occasion de nombreux contacts récents, que les autorités des Länder étaient, d'une façon générale, disposées à faire un effort dans cette voie.

## Equivalences :

C'est dans un esprit de réciprocité que l'on a souhaité, du côté français, s'attacher en priorité au problème des équivalences, et spécialement des équivalences de scolarité. A l'heure actuelle, les étudiants français de licence qui suivent des cours dans les universités allemandes n'en tirent aucun bénéfice direct pour l'obtention de leurs diplômes ; il y a là un état de choses qui fait obstacle à l'augmentation du nombre des étudiants français en Allemagne. La conférence des recteurs franco-allemands s'occupe de ce problème depuis plusieurs années ; en vertu du traité, les deux Gouvernements devront s'employer à donner des suites concrètes aux propositions de cette conférence.

## Recherche scientifique :

Si le traité a entendu faire porter l'accent sur la coopération en matière de recherche scientifique, c'est également parce que la structure fédérale de l'Etat allemand avait jusqu'ici freiné la coopération dans ce domaine particulièrement important.

A cet égard, la création, en novembre 1961, d'un ministère fédéral de la recherche scientifique devrait faciliter la coopération franco-allemande. Bien que les pouvoirs de son titulaire, M. Lenz, soient assez limités, on peut espérer que les contacts directs déjà pris avec M. Palewski aboutiront progressivement à un resserrement des relations entre les deux pays dans ce domaine.

## Jeunesse.

Le traité a prévu que « toutes possibilités seront données aux jeunes des deux pays pour resserrer les liens qui les unissent... » et qu'« un organisme destiné à développer ces possibilités et à promouvoir les échanges sera créé par les deux pays, avec, à sa tête, un conseil d'administration autonome ».

Il avait été convenu, dès le mois de janvier, que l'organisme aurait à sa tête un conseil d'administration autonome où siègeraient, outre des représentants des Gouvernements, les représentants des organisations de jeunesse. Quant à la dotation de l'organisme, elle sera annuellement prévue par le budget de chaque Etat ; lors des conversations du mois de janvier, un chiffre de l'ordre de 25 millions de francs avait été envisagé pour chaque pays. Toutefois, pour l'année 1963 qui est déjà largement entamée, le haut-commissariat à la jeunesse et aux sports a simplement prévu l'inscription au collectif budgétaire d'un crédit de 5 millions de francs.

Le statut de cet organisme doit faire l'objet d'un protocole franco-allemand. Des textes ont été préparés à cet effet du côté français comme du côté allemand et la négociation sur ce sujet va pouvoir s'engager.

## Titre III. — Dispositions finales.

Au titre III sur les « Dispositions finales » figurent deux clauses, dont l'une, capitale, est d'ordre politique et dont la seconde apporte une précision de droit et de circonstance.

La première (alinéa 2) est ainsi rédigée : « Les deux Gouvernements tiendront les gouvernements des autres Etats membres des communautés européennes informés du développement de la coopération franco-allemande ».

Il n'échappera à personne que cet engagement répondait par avance à une partie des objections formulées à l'encontre du traité. Il ne s'agit pas d'une coopération fermée, exclusive, portée à l'hégémonie. Elle doit s'ouvrir, comme nous le verrons plus loin, sur une véritable construction européenne.

Quant à la seconde disposition finale, qui mérite également d'être soulignée (alinéa 3), elle concerne l'application du présent traité au « Land de Berlin », dans les conditions particulières inhérentes au statut de cette ville.

Cette clause berlinoise figure dans la plupart des accords internationaux conclus par la République fédérale allemande. Elle ne signifie en aucune façon une assimilation de Berlin-Ouest à la République fédérale. L'article premier, paragraphe 2 de la constitution de Berlin de 1950, qui prévoyait cette assimilation a été suspendu par la Kommandantur interalliée et cette suspension est toujours en vigueur. Aussi faut-il comprendre l'expression « Land de Berlin » comme une simple notion géographique et administrative.

Dans ses déclarations du 21 mai 1952 et du 5 mai 1955, la Kommandantur interalliée de Berlin a autorisé la représentation à l'étranger des intérêts de Berlin par la République fédérale, pourvu que soient respectées certaines procédures qui laissent dans chaque cas à la Kommandantur interalliée, en vertu des pouvoirs qu'elle détient à Berlin, la décision finale d'autoriser ou de refuser l'extension des traités à la ville.

La clause berlinoise dans le traité franco-allemand ne porte donc nullement atteinte au statut spécial de l'ancienne capitale allemande. C'est précisément pour respecter ce statut que les dispositions du traité relatives à la défense ont été expressément exclues. En revanche, il n'y avait pas de raisons de rejeter l'application des autres dispositions de l'accord, en particulier de celles concernant les questions culturelles, qui présentent un intérêt certain pour Berlin-Ouest.

## 6. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE PRÉAMBULE

Ici s'achève notre analyse du texte du traité, texte court, mais dense, tout chargé qu'il est de résolutions et de possibilités. Il convient maintenant de passer en revue les objections qu'il a soulevées — craintes, réserves ou critiques — dans notre opinion comme chez les tiers. Or l'objection de loin la plus grave peut se formuler ainsi : le traité n'a pas la même signification pour les Allemands et pour les Français ; ils ne l'interprètent pas de la même manière ; entre les points de vue des uns et des autres, au niveau des signataires et des parlementaires appelés à donner leur acquiescement, il existe de sérieuses divergences. A preuve le préambule, dont le Parlement de la République fédérale a tenu à coiffer l'ensemble du traité.

*Le texte du préambule.*

Pour admettre ou rejeter cette objection, nous devons donc examiner ce texte supplémentaire, savoir dans quelles conditions il a été adopté au Bundestag, connaître les commentaires qui l'ont accompagné. D'une manière générale, il est essentiel que nous soyons sincèrement informés sur les dispositions d'esprit de nos partenaires d'outre-Rhin. Rien ne serait pire que de laisser subsister un malentendu quant à la valeur réelle d'un acte de cette importance et de risquer qu'il ne représente point, pour les uns et pour les autres, un engagement de même nature.

Afin que l'information de notre assemblée soit complète, nous nous devons d'insérer dans ce rapport le texte du préambule voté par le Parlement allemand. Nous en empruntons la traduction française au bulletin n° 19 de l'office de presse et d'information du Gouvernement fédéral :

« Convaincu,

« — que le traité du 22 janvier 1963 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française approfondira et concrétisera la réconciliation et l'amitié entre le peuple allemand et le peuple français ;

« constatant,

« — que ce traité n'affecte pas les droits et obligations découlant des traités multilatéraux conclus par la République fédérale d'Allemagne ;

« décidé

« — à servir par l'application de ce traité les grandes tâches qui dirigent la politique de la République fédérale d'Allemagne et qu'elle préconise depuis des années en commun avec les autres pays alliés avec elle,

« à savoir

« — le maintien et la consolidation de l'entente entre les peuples libres, avec une coopération particulièrement étroite entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique, l'application du droit à l'autodétermination au peuple allemand et le rétablissement de l'unité allemande,

« — la défense commune dans le cadre de l'alliance de l'Atlantique Nord et l'intégration des forces des pays appartenant à cette alliance,

« — l'unification de l'Europe en suivant la voie amorcée par la création des Communautés européennes et en incluant la Grande-Bretagne ainsi que les autres pays disposés à une adhésion, et la consolidation de ces Communautés,

« — la suppression des barrières douanières par des négociations menées entre la Communauté économique européenne, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, ainsi que d'autres pays, dans le cadre de « l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce » ;

« conscient

« — qu'une coopération germano-française axée sur ces buts profitera à tous les peuples, servira la paix dans le monde et, par là, servira en même temps les intérêts des peuples allemand et français ;

« — le Bundestag a adopté la loi suivante... »

*Analyse du préambule.*

Reprenons maintenant ce texte point par point :

*Comptabilité avec les traités multilatéraux :*

Le Gouvernement français n'a jamais considéré qu'il pût y avoir contradiction entre les dispositions du traité franco-allemand et celles des traités multilatéraux conclus dans le cadre européen ou atlantique, auxquels la France et la République fédérale font également parties. L'exposé des motifs du projet de loi français est particulièrement net sur ce point puisqu'il déclare : « Il va de soi qu'il n'est en rien dérogé par ces dispositions aux engagements antérieurement assumés par l'un ou l'autre des deux Etats, qu'il s'agisse en particulier, dans le domaine de la défense, de l'alliance atlantique ou des accords de Paris de 1954, et, dans le domaine économique, des Communautés européennes existantes. »

Cette concordance suffit à montrer qu'il n'y a aucune divergence d'interprétation entre les deux gouvernements sur le cadre dans lequel se situe le traité. Il n'en résulte pas, bien entendu, que les vues des deux gouvernements concernant les divers aspects de la politique européenne ou atlantique soient toujours nécessairement identiques ; la situation particulière de chaque état peut l'amener à prendre, sur telle ou telle question, une position différente de celle de son partenaire ; mais le traité franco-allemand a précisément pour objet de fournir aux deux gouvernements

un instrument pour harmoniser, aussi bien dans leur propre intérêt que dans celui de l'Europe et du monde libre, leurs vues sur tous les problèmes auxquels ils sont confrontés.

*Rétablissement de l'unité allemande :*

N'éludons pas cet aspect, grave entre tous, des devoirs réciproques que doit engendrer un pacte d'amitié. Entre la situation de la France et celle de l'Allemagne, la disparité est tragique. Depuis la fin de l'œuvre de décolonisation, notre pays est une patrie fixée et achevée ; il ne réclame ni ne doit rien à personne : ses frontières ne sont même pas des « cicatrices de l'histoire », selon un mot connu, elles sont les lignes d'un visage, que nous aimons tel qu'il est.

Au contraire, l'Allemagne, moins que jamais, ne coïncide avec ses frontières. Elle a été transformée par les conséquences de la dernière guerre. Deux états, qui tantôt s'ignorent et tantôt se condamnent, se partagent une seule nation. Même réunifiée, l'Allemagne ne retrouverait pas des limites, qui resteraient celles de la nostalgie. Or le peuple français ne pourra respecter à l'avenir la signature de ses mandataires de 1963 qu'avec une Allemagne assez sûre d'elle-même, — je veux dire de ce qu'elle est aujourd'hui dans son âme, sinon dans sa chair — pour ne jamais mettre la puissance ou l'intrigue au service de la nostalgie.

Cela, il fallait le dire, car l'amitié implique la franchise. En revanche, ce n'est pas la France qui refusera au peuple allemand tout entier le droit à l'autodétermination. Les Allemands de l'Est devraient pouvoir disposer d'eux-mêmes grâce à une consultation libre et sincère. Avant l'érection du « mur de la honte », le plébiscite était massif et quotidien. En dépit de périls mortels, le sondage d'opinion continue grâce à des risque-tout, dont le témoignage, mérite bien qu'on y ajoute foi, puisque, selon le critère de Pascal, ils préfèrent la liberté à la vie.

*Défense commune :*

Nous avons déjà dit que le traité n'affectait en rien les engagements contractés dans le cadre de l'Alliance atlantique. Le général de Gaulle a lui-même rappelé nettement, lors de son récent voyage en Grèce, que l'Alliance atlantique demeurait indispensable à la sécurité du monde libre. Mais, en regard de ce passage du préambule allemand, il convient de situer exactement chacun des deux pays à l'intérieur de l'alliance. Cette situation, n'est pas la même. La République fédérale est liée par les accords de Paris de 1954, par lesquels elle a notamment renoncé à la fabrication d'armes atomiques ; la totalité de ses forces est intégrée dans l'O.T.A.N. ; enfin son voisinage immédiat du monde soviétique place la place, du point de vue de sa défense, dans des conditions assez spéciales. Il est donc normal que les attitudes des deux pays, dans ce domaine, ne coïncident pas toujours, comme cela est, par exemple, le cas en ce qui concerne le projet de force nucléaire multilatérale, proposé par les Américains.

Il n'en reste pas moins que, par leur situation géographique, les deux pays sont solidaires dans leur défense. Cette solidarité, qui va déjà jusqu'à l'interpénétration, si ce n'est même parfois l'intégration, se manifeste notamment sur le plan logistique et le traité l'accentuera dans l'élaboration des projets d'armement, les missions d'état-major et la formation des cadres.

*Adhésion de l'Angleterre au Marché commun et désarmement douanier :*

Sur ces points, pas plus que sur les autres, le préambule ne nous gêne, sauf à faire au Gouvernement français un projet d'intention. Une coïncidence fâcheuse, quoique fortuite, a voulu que la signature du traité intervint entre le 14 et le 29 janvier derniers, c'est-à-dire au moment de l'arrêt des négociations des Six avec la Grande-Bretagne. Mais, dès le surlendemain de cette signature, le ministre français des affaires étrangères définissait devant notre assemblée, la position de la France, souhaitant que, sur la base d'une union économique solide, il soit possible de constituer une union politique, naturellement ouverte, l'une et l'autre, à une adhésion sans restriction de la Grande-Bretagne.

Enfin, en ce qui concerne la suppression des barrières douanières, dernier point du préambule, bornons-nous à rappeler le front commun des Six à Genève, lorsqu'il s'est agi d'arrêter les méthodes de négociation avec les Américains.

En résumé, il est donc faux de prétendre, comme on l'a fait, que le préambule, qui a seulement explicité les intentions allemandes, aboutit à vider le traité de sa substance.

On peut, d'ailleurs, relever que les procédures de consultations, prévues par le traité ont déjà reçu, au cours de ces derniers mois, une large application et ont permis d'aboutir, dans certains domaines, à des résultats appréciables.

Comment ne pas relever, également, deux faits significatifs : d'une part, assurés qu'ils étaient d'un large assentiment populaire, sans distinction de parti, les députés de la majorité du Bundestag tenaient beaucoup à ce qu'il fut confirmé par l'unanimité du Parlement ; or le vote des socialistes, d'abord incertain, a été acquis en partie à la suite de l'accord réalisé sur le préambule entre les représentants des trois partis chrétien-social, social-démocrate et libéral.

La majorité C. D. U.-libérale s'opposa, en revanche, à la demande des socialistes d'intégrer le préambule dans la loi de ratification et de le notifier au Gouvernement français, ce que le député social-démocrate Wehner avait présenté comme « une forme juridiquement contraignante ».

C'est ainsi que, le 16 mai dernier, le traité franco-allemand a été ratifié par le Bundestag à l'unanimité moins cinq voix seulement (4 socialistes et 1 libéral). Il avait reçu une première fois, le 1<sup>er</sup> mars, l'approbation de l'assemblée des Etats (Bundesrat), qui confirma, le 30 mai, son premier vote.

## 7. — LES DÉBATS AU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE

Rien ne saurait mieux éclairer l'état d'esprit des dirigeants et représentants allemands que leurs interventions au cours des débats de leur Parlement, à commencer par le rapporteur du projet de loi de ratification, l'honorable docteur Furier, chrétien-démocrate, ancien président de l'assemblée européenne.

Selon le docteur Furier, le traité a deux sources : d'une part, la politique de réconciliation franco-allemande poursuivie des deux côtés depuis 1949 ; d'autre part, l'échec des tentatives d'unification politique de l'Europe menées de juillet 1961 à avril 1962, au sein de la commission Fouchet.

Le rapporteur allemand rappelle qu'en 1950, c'est sur l'initiative de la France que la R. F. A. a été admise au Conseil de l'Europe, premier pas de sa réintégration dans le cercle des pays démocratiques. C'est encore à la France, dit-il, que l'on doit l'institution de la Communauté du charbon et de l'acier, destinée à rendre la guerre impossible entre les deux nations. Il attribue l'échec de la C. E. D., en 1954, à « une survivance de la méfiance française contre l'Allemagne » et se félicite du règlement intervenu pour la Sarre.

Evoquant la réussite du Marché commun, M. Furier déclare qu'elle a contribué à créer entre les deux états un « climat de confiance fécond et puissant », ainsi qu'un ensemble d'accords et d'échanges comme l'Allemagne n'a jamais eus avec aucun pays.

Retenons également cette observation du rapporteur allemand : « Il s'agit d'un traité d'amitié, qui veut étendre la confiance déjà existante aux problèmes les plus difficiles de la compétence des Etats. On peut très bien être loin l'un de l'autre et se consulter tout de même, mais la consultation, assortie de l'obligation morale de rapprocher les points de vue, n'est possible qu'entre amis. Mais, si l'unité de vues n'est pas atteinte, les deux Gouvernements sont libres de mener la politique qu'ils jugent bonne. »

Sur ce qu'il convient d'attendre ou non de la procédure de consultations, il n'y a donc pas la moindre discordance entre Paris et Bonn.

Des diverses interventions du chancelier Adenauer au cours des débats, nous retiendrons d'abord ce qu'il a dit à propos du préambule :

« En ce qui concerne le préambule, personne de nous n'a jamais pensé que le traité franco-allemand puisse porter atteinte de quelque façon aux traités visés dans ce texte. Mais, pour désarmer complètement les scrupules dormant peut-être encore çà et là dans les profondeurs, je voudrais ajouter encore quelque chose. J'ai demandé au secrétaire d'Etat Dean Rusk, aux premiers jours du printemps de l'an dernier, si les U. S. A. auraient des objections à ce que nous entrions en rapports plus étroits avec la France, comme nous en avions l'intention. M. Rusk m'a dit alors : « Pas du tout, les U. S. A. auront toujours des rapports plus étroits avec l'Angleterre (Engere Verhältnis) et c'est pourquoi je me félicite que vous songiez à resserrer vos liens avec la France ». On n'a donc nullement négocié mesdames, messieurs, en cachette de l'Amérique ; j'ai bien au contraire demandé d'abord au secrétaire d'Etat américain si l'Amérique avait des objections. »

Dans ces propos du chancelier, on retrouve la trace de cette hantise des Allemands, savoir ne rien faire qui puisse inciter si peu que ce soit les Américains à s'éloigner de notre continent et, concrètement, à retirer leurs troupes. Ce sentiment est compréhensible.

Ancien ministre des affaires étrangères et leader du parti chrétien-démocrate, M. von Brentano est intervenu, le 16 mai, devant le Bundestag en des termes qui doivent retenir notre attention :

« On a déjà fait état ici, et nous en avons parlé en première lecture, des incompréhensions et des malentendus que le traité avait suscités à l'étranger. Ce sont des malentendus que nous regrettons tous, mais qu'à vrai dire, je ne comprends pas très bien. »

« Je ne voudrais pas prendre parti sur des questions de détail ni exprimer un avis sur l'intervention du président de la commission du Marché commun, mon ami le professeur Hallstein, mais je ne peux dissimuler que je ne pense pas qu'il ait été très judicieux en nous distribuant des leçons de bonne conduite. »

« Mesdames et messieurs, la commission des affaires étrangères comme je vous l'ai dit, s'est efforcée, avec succès, de prévenir les reproches qui pourraient surgir en Allemagne ou à l'étranger et elle nous a proposé un préambule, dont je puis déjà dire qu'il recueille l'approbation unanime de mon groupe. »

« Mais il vient de se produire un fait nouveau, qui devrait convaincre les derniers hésitants. Hier, comme je viens de le lire dans la presse, le Gouvernement français a soumis également le traité au Parlement et a introduit dans l'exposé des motifs qui est de coutume là-bas, des déclarations dont je crois qu'elles concordent tout à fait avec nos préoccupations. »

« Il y est dit que le traité franco-allemand représente une contribution fondamentale à la construction de l'Europe, que le Gouvernement français souhaite former une collaboration du même ordre avec tous ses autres partenaires européens s'ils le veulent et qu'il était prêt, à tout moment, à engager des conversations dans ce but. »

« Je me permets de vous rappeler à ce sujet que, déjà en première lecture, je vous avais exposé qu'il serait peut-être bon de compléter la collaboration européenne par un réseau de traités bilatéraux de même nature que le présent traité. Vous voyez que le Gouvernement français y est également disposé et je crois que cela aussi devrait contribuer à chasser les accusations fallacieuses d'une hégémonie Paris-Bonn. »

Entre le début de la procédure de ratification et le vote du 16 mai, le jugement carrément hostile du groupe socialiste s'est modifié peu à peu jusqu'à aboutir à une approbation nuancée. Selon la

« Deutsche Zeitung », l'accueil qu'a trouvé en France et notamment auprès du général de Gaulle, M. Willy Brandt, bourgmestre de Berlin, n'a pas été étranger à ce changement d'attitude.

Avant de quitter Paris, le 27 avril dernier, M. Willy Brandt avait, en effet, déclaré : « J'ai pu constater que l'accord franco-allemand occuperait une place prépondérante dans la politique respective des deux pays et je me félicite d'avoir eu la possibilité, en différentes occasions, d'expliquer que cet accord devait jouer un rôle fondamental, aussi bien à l'intérieur de l'Alliance atlantique que de la Communauté européenne. »

Lors des dernières lectures au Bundestag, l'un des porte-parole de l'opposition social-démocrate a tout d'abord rappelé, d'après le compte rendu du « Vorwärts » que la S. P. D. avait toujours soutenu la politique de rapprochement menée par le Gouvernement fédéral à l'égard de la France. « La réconciliation entre les peuples français et allemand doit être considérée comme une étape sur la voie qui mène à la création des Etats-Unis d'Europe, a-t-il notamment déclaré. Le traité franco-allemand ne doit, en aucun cas, porter atteinte aux institutions européennes existantes. Il est nécessaire que le Gouvernement fédéral s'engage à insérer ce traité dans le cadre plus large des accords de Rome ainsi que du pacte atlantique et du traité signé entre la République fédérale et les trois puissances occidentales », a-t-il conclu.

Durant les mois de mars et d'avril, où la crise de Bruxelles faillit remettre en cause le traité franco-allemand dans l'esprit des socialistes et de certains libéraux, un grand journal comme *Die Welt* lançait des avertissements du ton de celui-ci : « Les plans ambitieux de la S. P. D. et de nombreux députés F. D. P. qui exigeraient de nouvelles négociations avec Paris remettraient peut-être en question le traité lui-même : presque personne ne veut cela ! »

Cette crainte traduisait l'intérêt évident que, dans ses profondeurs, l'opinion allemande attache à la réconciliation des deux pays, qu'elle mesure à son prix.

Du 22 janvier au 16 mai, le chancelier Adenauer n'a cessé de veiller sur le traité, comme sur son enfant. Il l'a défendu au Bundestag, au Bundestag et, par la télévision, directement devant ses concitoyens. Quelques heures après la ratification, le cabinet fédéral, réuni en séance extraordinaire, a remercié le chancelier pour l'œuvre qu'il a accomplie en faveur de l'entente franco-allemande.

J'ai lu que M. Schroeder, ministre fédéral des affaires étrangères, avait mis l'accent sur l'importance historique de la journée du 16 mai : « Le traité, a-t-il dit, est pour l'essentiel l'œuvre de Konrad Adenauer. »

Ce n'est rien retrancher à cet hommage, auquel nous nous associons, que de célébrer dans le traité l'œuvre née de l'heureuse rencontre et de la volonté commune du Président de la République française et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne.

## III. — Un traité ouvert sur la construction européenne.

Le quotidien *Die Welt*, que nous avons déjà cité et dont la chaleureuse adhésion au traité franco-allemand est d'autant plus significative qu'il s'agit d'un journal de l'Allemagne du Nord, écrivait le 17 mai : « Ceux qui ne veulent considérer ce traité que comme un document final se méprennent à ce sujet. Il ne peut avoir d'effet et d'utilité pour les deux peuples que si l'on en fait non pas la fin, mais le point de départ du développement politique de l'Europe. »

L'éditorialiste du journal de Hambourg n'a fait que paraphraser l'affirmation sans équivoque contenue à cet égard dans la « déclaration commune », qui fait partie intégrante du traité. L'exposé des motifs du projet de loi que nous avons l'honneur de rapporter devant vous reprend cette affirmation et la complète par ces mots : « Le traité franco-allemand représente un élément fondamental de la construction européenne. Loin de viser à être exclusive, l'organisation mise en place demeure, en effet, ouverte. »

Dès l'abord, cependant, ces claires intentions ne semblent pas avoir recueilli l'assentiment de nos amis et alliés de l'Ouest, en particulier chez nos partenaires du Marché commun.

Certes, il convient de faire la part de la mauvaise humeur provoquée chez les mêmes par la concomitance de la crise de Bruxelles et de la signature du traité. En l'espèce, le calendrier n'a pas été galant homme. L'effet ainsi produit est en voie de se dissiper, encore qu'il faille attribuer, sans doute, à la persistance de cette humeur chagrine le fait qu'un ministre des affaires étrangères des Six n'ait pas craint d'en faire confidence à un journal de Moscou.

Essentiellement, le traité s'est attiré deux reproches majeurs :

1° En organisant une coopération politique à deux, le traité fait obstacle aux efforts accomplis au cours de ces dernières années en faveur de l'union politique de l'Europe.

2° Le système des consultations franco-allemandes dans le cadre des communautés européennes serait contraire à l'esprit de ces organisations et en fausserait le fonctionnement.

Sur ce premier point, la vérité consiste à reconnaître que le Gouvernement français n'est pas responsable de l'échec des pourparlers relatifs au projet de l'Union politique européenne. Nous avons vu que le rapporteur du traité devant le Bundestag en faisait remonter la conception à l'interruption des travaux de la commission Fouchet.

## I. — L'ÉCHEC DES TENTATIVES D'UNION POLITIQUE EUROPÉENNE

Pour ma part, je serais tenté de remonter encore plus haut : à la conférence de Bonn en juillet 1961. Par une rencontre significative, je ne ferai en cela que suivre le chancelier Adenauer dans son intervention lors du débat de ratification.

juillet 1961: les représentants les plus qualifiés des Six se mettent d'accord sur une déclaration qu'il convient de citer largement :

« Les chefs d'Etat ou de gouvernement, résolus à développer leur coopération politique... ont décidé : 1° de donner forme à la volonté d'union politique déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes... ; 2° de tenir, à intervalles réguliers, des réunions qui auront pour objet de confronter leurs vues, de concentrer leurs politiques et de parvenir à des positions communes, afin de favoriser l'union politique de l'Europe, renforçant ainsi l'Alliance atlantique ; les dispositions pratiques nécessaires seront prises pour préparer ces réunions... La coopération des Six doit dépasser le cadre politique proprement dit ; elle s'étendra, en particulier, au domaine de l'enseignement, de la culture et de la recherche, où elle sera assurée par des réunions périodiques des ministres intéressés ; 3° de charger leur commission de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner, aussitôt que possible, un caractère statutaire à l'union de leurs peuples... »

Cette déclaration du 18 juillet 1961 fut signée, rappelons-le, par un chef d'Etat, le Président de la République française et cinq chefs de gouvernement, ceux de la République fédérale d'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg.

Deux observations valent d'être faites à son sujet : 1° on y trouve des éléments essentiels, qui seront repris dans la déclaration commune et le traité du 22 janvier 1963 ; 2° des concessions réciproques ont été consenties afin de réaliser l'unité de vues des Six.

Des concessions, le Gouvernement de la France en avait consenti pour sa part, lorsqu'il admettait l'extension « du champ des délibérations » de l'assemblée parlementaire européenne et la mise à l'étude de la fusion des trois exécutifs. De leur côté, les Pays-Bas avaient accepté le principe des réunions « tenues à intervalles réguliers » et le mandat confié à « leur commission » de présenter des « propositions de caractère statutaire ».

Une phrase visait la Grande-Bretagne, dont l'adhésion et au Marché commun et à l'Union politique était vivement souhaitée par les Pays-Bas, mais une condition y était mise par le Gouvernement français : « Souhaitant, dit la déclaration, l'adhésion aux Communautés européennes d'autres états européens, prêts à assurer dans tous les domaines les mêmes responsabilités et les mêmes obligations. »

La commission politique des Six, présidée par M. Christian Fouchet, alors ambassadeur de France au Danemark, se mit au travail et c'est le 22 avril suivant (1962), qu'elle dut y renoncer. Très vite, elle s'était trouvée dans une impasse, du fait de l'opposition existant entre les thèses des experts français et de ceux du Bénélux.

A la mi-février 1962, le général de Gaulle se rend à Baden-Baden pour rencontrer le chancelier Adenauer. De leurs entretiens résultent des propositions susceptibles, pense-t-on, de réaliser un accord. Le correspondant du *Figaro* à Bonn câble à son journal, le 18 février : « Les députés allemands rendent grâce à la France d'avoir su, dans cette affaire, faire preuve d'une certaine souplesse. »

Trois semaines plus tard, le chancelier Adenauer demeurait optimiste quant à l'issue des négociations, du moins si l'on en juge par l'entretien qu'il eut avec M. Beuve-Méry, directeur du *Monde* (10 mars 1962) :

« Concernant la création de l'Union politique, lui dit-il, on ne devrait pas se cramponner à des mots. Je crois que M. Hallstein, comme nous l'apprennent précisément les informations d'aujourd'hui, en a parlé. Il a dit que les concepts de fédération et de confédération étaient si voisins l'un de l'autre qu'ils se recouvraient en partie. On doit donc prendre patience dans la construction de l'Union politique et se fier aux circonstances qui obligent aujourd'hui les pays de l'Europe occidentale à se rapprocher de plus en plus et cela dans tous les domaines possibles, non seulement celui de l'économie, mais aussi celui de la politique extérieure. On doit attendre et voir si la croissance naturelle d'un tel rassemblement n'aura pas finalement le succès politique auquel nous tendons en dernier ressort. »

Ces vues, d'un empirisme plein de bon sens, se heurtèrent malheureusement aux préventions néerlandaises, généralement épousées par les Belges. MM. Luns et Spaak bloquèrent unilatéralement les négociations, au mois d'avril 1962, en n'acceptant de n'abandonner leurs positions favorables à une organisation supra-nationale de l'Europe qu'à la condition de l'adhésion de la Grande-Bretagne tant au Marché commun qu'à l'Union politique.

Que l'échec des efforts tentés en 1961 et 1962 en vue de couronner la Communauté économique par des dispositions d'ordre politique et culturel soit directement à l'origine d'un traité, dont certains, qui ne furent pas étrangers à cet échec, déplorent aujourd'hui le caractère bilatéral, voilà ce que nous ne sommes pas seuls à penser.

Sur ce point d'histoire, le chancelier Adenauer a donné, en effet, sa propre version (qui a, d'ailleurs, provoqué une certaine mise au point de la part de l'ancien président du conseil italien, M. Fanfani). Voici cette version d'après le compte rendu des débats de l'Assemblée allemande :

« Après la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de Bad-Godesberg, en juillet 1961, le président de Gaulle a soumis un projet de traité en vue d'une union politique. Il y était prévu que les institutions européennes déjà existantes devaient elles aussi tomber sous le coup du nouveau traité. Nous ne pouvions l'accepter et d'autres non plus. J'ai alors rencontré le général de Gaulle à Baden-Baden et je lui ai dit que des institutions qui existent, qui fonctionnent bien, ne devaient pas être remises en cause par de nouvelles encore à créer dans le cadre

de l'union politique. Il m'a donné son assentiment, et modifié sur ce point son opinion, en sorte que le projet d'union politique nous est apparu alors absolument acceptable.

Mais alors la Hollande et la Belgique ont élevé une protestation contre cette union politique. Ceci est sans doute parti de la Hollande, car j'ai eu ensuite une conversation là-dessus avec M. Spaak, d'où il ressortait très clairement qu'il était prêt à modifier son opinion.

« Alors mesdames et messieurs, nous avons prié, le général de Gaulle et moi, M. Fanfani, alors président du conseil, d'inviter les chefs de gouvernement des Six à Rome (il avait déjà été question d'une conférence à Rome) pour que nous puissions là-bas faire avancer la question de l'union politique. Malheureusement, M. Fanfani a négligé de nous inviter à Rome. Je vous prie, mesdames et messieurs, de retenir de ce que je viens de dire que ce n'est pas la France, ce n'est pas le général de Gaulle qui furent l'obstacle essentiel à ce que l'union politique soit mise sur pied dès 1961, ce sont d'autres. A ma connaissance — il me l'a d'ailleurs déclaré expressément — le général de Gaulle, aujourd'hui comme alors, a pour position de base une union politique de l'Europe. Cela ressort d'ailleurs expressément des déclarations formulées par nous, de Gaulle et moi, le 22 janvier à Paris. »

Cela, c'est le passé et si un chemin d'accès vers l'union politique de l'Europe a été obstrué, le traité a, entre autres buts, celui de frayer une voie nouvelle.

## 2. — VALEUR D'EXEMPLE DU TRAITÉ

Il est manifestement dans l'esprit des signataires du traité que cette coopération soit, un jour, élargie et que les autres partenaires européens de la France se joignent, le moment venu, et dans des conditions à déterminer, à l'œuvre entreprise. En attendant, l'organisation prévue par le traité a une valeur d'exemple ; elle permettra de faire une démonstration complète des rapports de coopération régulière qui peuvent s'établir entre deux grands Etats.

Il y a treize ans, le plan Schumann n'a-t-il pas été présenté comme un projet bilatéral, à l'origine ? Ne comportait-il pas, lui aussi, un préambule où son objectif essentiel était défini comme suit : « le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne ? »

Les réactions de nos amis occidentaux ne furent pas aussi enthousiastes qu'on pourrait le penser aujourd'hui. Malgré les explications que M. Jean Monnet alla fournir sur place, le Gouvernement britannique de M. Attlee refusa d'adhérer aux principes et à l'objet de la future communauté.

En 1963 de même qu'en 1950 et en raison de la place de la France et de l'Allemagne en Europe, on ne peut douter que le succès de l'entreprise du 22 janvier jouera un rôle déterminant pour l'avenir de la construction européenne.

## 3. — RÉPONSE A QUELQUES OBJECTIONS

Quant aux objections contre le principe de consultations à deux dans le cadre des communautés européennes, elles ont été principalement formulées par le professeur Hallstein. On sait à quel point le président de la commission exécutive du Marché commun est un gardien jaloux du traité de Rome ; et ce n'est pas nous, Français, qui pouvons le regretter ! Est-ce à dire que soient fondées les remontrances qu'il a exprimées, le 27 mars dernier, devant l'assemblée de Strasbourg ?

Après avoir salué le traité franco-allemand comme un « bienfait incommensurable pour la paix en Europe », M. Hallstein regrette ce qu'il considère comme des empiètements sur de nombreux domaines de la Communauté. La délibération préalable des deux gouvernements, en vue de parvenir autant que possible à une position analogue, introduirait un poids étranger dans la procédure communautaire. Un blocage des voix franco-allemandes risquerait de déséquilibrer le système de pondération des votes.

Signalons que le rapporteur allemand du traité, M. Furler, tout comme M. Von Brentano, a rejeté les objections de M. Hallstein, en rappelant tout d'abord que la supériorité des accords de communauté sur les accords bilatéraux implique que ces derniers ne puissent introduire d'obligations contraignantes aux premiers. S'il en allait autrement dans les matières relevant du traité de Rome, la cour de justice européenne trancherait en faveur des engagements souscrits en vertu de ce dernier traité.

Mais le mieux n'est-il pas de citer la suite de l'argumentation du rapporteur de la commission des affaires étrangères du Bundestag ?

« Les droits et compétences transmis par les traités aux communautés, a-t-il déclaré, tout comme les matières qui leur sont déjà attribuées pour décision, par leurs propres organes, ne sont nullement visés par le traité franco-allemand. En particulier le domaine de compétence des commissions de la Haute Autorité, du parlement européen et de la cour de justice européenne, reste tout à fait hors d'atteinte.

« Pour le conseil des ministres, ce qui vient d'être dit ne s'applique pas dans la même mesure. D'après le traité de Rome (art. 145), le conseil veille à la détermination de la politique économique des Etats membres et possède à cette fin un pouvoir législatif et un pouvoir de décision. Il est composé de représentants des Etats membres (art. 146). Les ministres sont liés par les instructions de leurs gouvernements qui déterminent souverainement le contenu de ces instructions.

« Au cas où un gouvernement entreprendrait des consultations avec un autre Etat membre (ou plusieurs), cela serait parfaitement régulier. C'est d'ailleurs la pratique actuelle. Ce ne sont pas seulement les Etats du Bénélux qui, dans le cadre des accords commerciaux qui les lient, essaient d'harmoniser leurs conceptions avant les réunions du conseil, mais aussi les autres Etats membres. Ces derniers ont fréquemment fait usage, au cours d'entretiens bilatéraux, de cette possibilité de consultation.

« Le fait que la décision du conseil des ministres soit préparée au cours de réunions préalables, ne change rien au fait que ce conseil est un organisme communautaire. En tant qu'organisme communautaire, le conseil des ministres, dans un dialogue constant avec les commissions, doit peser les arguments et les contre-arguments et chercher un équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt de la communauté. »

Quant au grief tiré du risque de blocage des votes français et allemands, il tombe dans le vide, puisque le mécanisme de la majorité qualifiée exclut la possibilité que deux grands Etats puissent être battus. Dans le traité de la C. E. C. A., par exemple, un système complexe donne à la France et à l'Allemagne l'assurance de pouvoir rejeter toute décision contraire à leurs intérêts communs. Les traités européens (et, dans le cas de la C. E. E. et de l'Euratom, cette possibilité est donnée aussi à l'Italie), permettent donc à la France et à l'Allemagne de former une minorité qui bloque la décision.

#### 4. — POUR LA « RELANCE » DES NEGOCIATIONS SUR L'UNION POLITIQUE DE L'EUROPE

Comment ne reprendrai-je pas à mon compte — pour vous le proposer — l'argument final et le vœu explicite de mon homologue allemand :

« La volonté des deux gouvernements de s'attacher fermement à une politique d'Union européenne s'exprime dans le paragraphe en vertu duquel les autres Etats membres (de la Communauté) seront tenus informés des progrès de la coopération franco-allemande. Une disposition de cette sorte n'est pas usuelle dans un traité bilatéral. On peut trouver là un point de départ pour la reprise des négociations sur la formation de l'unité politique de l'Europe. »

#### *Les notes soviétiques.*

Nul n'ignore que, dans notre esprit comme dans celui de beaucoup d'entre nous, nous ne nous résignerons jamais à la séparation qui coupe l'Europe en deux. Mais le meilleur moyen de réserver, à échéance sans doute très lointaine, les chances d'une Europe semblable à elle-même consiste à résorber progressivement les contradictions nationales de l'Occident. La France et l'Allemagne, pour leur part, sont en train de résoudre bien plus que des contradictions, puisqu'elles mettent un terme à un antagonisme séculaire. Si l'Union soviétique a manifesté, par des notes successives, la vive irritation que lui a causée le traité consacrant le rapprochement franco-allemand, serait-ce parce qu'elle spéculait sur la persistance de la notion d'ennemi héréditaire ? Mais, en empêchant la réunification de l'Allemagne, en retenant arbitrairement sous son seul pouvoir 17 millions d'Allemands de l'Est, en faisant en sorte que ses menaces d'hégémonie demeurent sans cesse présentes et pesantes, est-ce que les dirigeants soviétiques n'ont pas fait un mauvais calcul ?

Par sa politique, l'U. R. S. S. a, en effet, puissamment contribué à assurer l'amarrage de la République fédérale allemande à l'Occident. Bien loin d'entretenir ces contradictions, qui ont pour elle une valeur dogmatique, elle nous aide à les surmonter. Mais, contrairement aux accusations portées par Moscou contre le traité du 22 janvier, celui-ci ne comporte rien d'agressif. Il est un facteur de sécurité, mais non de revanche. De sécurité, certes, et d'abord pour l'Occident ; mais aussi pour ces pays de l'Est, qui ont eu tellement à souffrir de l'Allemagne de Hitler — je pense à la Pologne, à la Tchécoslovaquie, à la Yougoslavie — parce que cette Allemagne avait préalablement neutralisé les armées soviétiques, on sait comment et à quel moment.

Nous n'avons pas oublié la suite et comment l'U. R. S. S. a payé d'une effroyable invasion et de millions de morts la complaisance initiale de Staline. Nous savons quelle part a prise l'armée russe dans la destruction de la puissance hitlérienne.

Mais nous voulons la paix et nous faisons la paix et nous défendrons la paix, d'abord avec notre plus grand voisin, celui contre lequel nous nous sommes tant battus durant trois guerres en moins d'un siècle. Au-delà de la réconciliation, nous instaurons la coopération et nous souhaitons en faire le noyau d'une Europe qui réunira, pour commencer, les pays qui acceptent déjà qu'elle se nomme l'Europe.

#### Conclusion.

Il n'y a pas de rapports entre les Etats qui ne doivent être confirmés, d'une manière ou d'une autre, par les relations établies directement entre les peuples. Il ne saurait y avoir d'entente franco-allemande durable, si celle-ci se cantonnait à la politique, aux administrations, aux forces armées. Malgré la guerre et des souvenirs, que la raison ou la pitié nous commandent de défendre contre l'oubli, un courant d'échanges humains et commerciaux n'a cessé de s'intensifier, depuis quinze ans, entre les deux pays. Le Marché commun nous a liés et fait progresser parallèlement. Les jeunes — les moins de vingt-cinq ans —, allégés du fardeau d'histoire sous lequel ploient encore leurs anciens, vont, chaque année en plus grand nombre, visiter le pays voisin. Le terrain était préparé pour sceller la réconciliation. Les hommes d'Etat ont fait le reste,

conscients qu'ils étaient d'un devoir surgi des profondeurs de leurs nations : Robert Schuman, Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, tout à tour ou simultanément, ont marqué cette œuvre de leur empreinte respective.

Il appartenait au Président de la République française, qui était parvenu à replacer son pays au rang des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale, d'accomplir le geste audacieux et spectaculaire d'un contact personnel avec la masse germanique. Cela fut fait, en septembre 1962, et la réussite s'en révéla étonnante, inespérée... La ratification populaire a ainsi préparé celle des assemblées.

Il nous appartient, à nous, parlementaires français, de prendre devant notre peuple la même responsabilité. Si, compte tenu du passé le plus récent, notre mérite est plus grand, notre devoir l'est aussi. Nous l'accomplirons pour l'avenir de notre jeunesse et pour l'unité de l'Europe.

Puissions-nous laisser de côté toute considération étrangère ! La politique intérieure peut être changeante ; dans le débat présent, elle ne devrait pas avoir sa place. De toute façon, le temps lui est mesuré, tandis que la France et l'Allemagne seront éternellement voisines, comme le sont la Bretagne et la Normandie.

Soyons, à l'échelle de l'Europe, les Capétiens de notre époque. La commission des affaires étrangères, faisant siennes les conclusions de votre rapporteur, qui souhaite voir se manifester la plus large majorité nationale, a décidé, par vingt-et-une voix contre neuf et trois abstentions, de vous demander d'adopter le projet de loi tendant à autoriser la ratification du traité.

Propositions de votre commission :

#### PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité du 22 janvier 1963 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande.

#### Texte du Gouvernement.

Article unique. — Est autorisée la ratification du traité conclu le 22 janvier 1963 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande.