

Konrad Adenauer, Mémoires

Légende: Dans ses Mémoires, l'ancien chancelier allemand Konrad Adenauer évoque sa rencontre, le 15 février 1962, avec le président français Charles de Gaulle et rappelle l'insistance du général pour une union politique européenne telle qu'envisagée par le Plan Fouchet.

Source: ADENAUER, Konrad. Mémoires, 1956-1963. Volume III. Paris: Hachette, 1969. 399 p. p. 320-331.

Copyright: (c) Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

URL: http://www.cvce.eu/obj/konrad_adenauer_memoires-fr-21c57732-e642-479d-aoce-01d04d8999bo.html

Date de dernière mise à jour: 24/11/2015



[...]

L'après-midi du même jour, l'entretien continua dans un cercle élargi, le ministre des Affaires étrangères Schröder et le secrétaire d'Etat Carstens venant s'y joindre du côté allemand, Couve de Murville et le secrétaire général du Quai d'Orsay, Jean Lucet, du côté français.

Sur ma demande, Couve de Murville exposa les différences de conception des délégations allemande et française en matière d'union politique européenne.

Couve de Murville rappela tout d'abord que, dans la déclaration de Bonn du 18 juillet 1961, les six chefs d'Etat ou de gouvernement avaient décidé d'exprimer, sous forme de statut, l'union de leurs peuples. A la suite de quoi, en octobre, la délégation française à la commission d'étude avait présenté un premier projet de traité qui avait été accepté comme base de discussion et devait conduire à la création d'une confédération européenne. Le but de cette union était de rapprocher, de coordonner et d'unifier la politique des États membres dans les domaines d'intérêt commun - donc dans les domaines de la politique étrangère, de l'éducation et de la défense. En même temps, le projet prévoyait certains organismes, essentiellement le conseil composé des chefs d'État ou de gouvernement, et une commission politique. L'extension des attributions du parlement européen aux domaines inclus dans le traité était aussi envisagée. De plus, il était prévu que cette organisation pouvait être révisée plus tard, en particulier trois ans après l'entrée en vigueur du traité. Telle avait été la base de discussion. Quelques remarques avaient été faites par les partenaires de la France qui rapportaient, en particulier, au parlement européen et à la clarification du sens où devait tendre la révision du traité. Il y avait à peu près un mois la délégation française avait présenté un nouveau projet qui, chez d'autres membres de la commission d'étude, avait donné lieu à critiques et à remarques. On disposait maintenant d'un document dans lequel les projets de rédaction des différentes délégations avaient été intercalés à la manière habituelle. Ce document devait être examiné le 19 février par la commission d'étude. Sur toute une série de points, les prises de position des délégations différaient encore. On pouvait cependant dire que, dans un grand nombre de ces propositions, les points litigieux étaient d'importance relativement minime. Il ne restait plus en litige, à vrai dire, que deux ou trois questions essentielles. Couve de Murville pensait que, si on arrivait à résoudre ces questions, un accord sur l'ensemble des articles ne devrait plus être difficile. Dans la mesure où lui, Couve de Murville, pouvait en juger, les difficultés principales se situaient dans les domaines suivants :

Dans le domaine de la défense, pour laquelle l'union devait être compétente, une difficulté était apparue parce que la dernière version française ne mentionnait plus l'Alliance atlantique bien qu'elle eût été mentionnée dans la déclaration de Bonn. Cela s'expliquait facilement, car, de l'avis de la délégation française, un traité devait contenir des stipulations, mais pas de commentaires, et le renvoi à l'O.T.A.N. aurait été un commentaire.

Un autre problème majeur relatif aux attributions de l'union politique était né de ce que la délégation française, outre la politique étrangère, la politique de la défense et de l'éducation, avait mentionné l'économie. La délégation française était partie du fait que les six États de la C.E.E. étaient déjà liés dans le domaine économique par une série de traités et d'organismes, si bien que l'économie était un domaine essentiel où les six pays collaboraient déjà. On ne pouvait pas imaginer que l'économie soit exclue d'une union politique où les chefs d'État ou de gouvernement discutaient de l'Europe. On aurait alors deux organisations européennes, l'une économique, l'autre politique, sans liaison entre elles.

L'objection à cette addition française était conçue dans les termes suivants : il existait déjà dans le domaine économique et, en particulier, dans le Marché commun, certaines organisations qui faisaient partie d'un certain système. Mentionner maintenant l'économie dans le traité sur l'union européenne, cela signifiait une modification fondamentale de ce qui existait déjà dans le domaine économique et, en particulier, dans celui du Marché commun.

Les autres questions en litige avaient moins d'importance. Il s'agissait, entre autres, de l'étendue à attribuer à

compétence et au rôle du parlement européen. Une autre question était la désignation, en plus de la commission politique, sur laquelle tout le monde était d'accord et qui existait déjà en ses éléments fondamentaux, d'un secrétaire général responsable de l'administration de la nouvelle organisation.

Il était prévu à l'article 6 du projet français que des décisions partielles pouvaient être prises, même lorsque deux Etats membres n'étaient pas représentés, ces décisions n'étant pas alors applicables aux deux États non représentés. Cela me semblait une singulière disposition. A mon avis, on n'avait plus affaire à une communauté quand, tantôt quatre États donnés, tantôt quatre autres, étaient liés, tandis que, chaque fois, les décisions n'étaient pas valables pour deux des membres. J'exposai mon objection.

Pour Couve de Murville, cette disposition traduisait le désir de ne pas introduire un droit de veto très critiquable. Quand quelques-uns des partenaires s'étaient entendus sur un certain sujet, ils ne devaient pas être empêchés de passer à l'application simplement parce que le cinquième ou le sixième partenaire n'était pas d'accord. On pouvait admettre que ce paragraphe disparaisse du projet, mais il ne devait pas être remplacé par une disposition qui permette à la voix d'un seul opposant de rendre une décision inapplicable.

Une controverse se développa sur cette question. De Gaulle se référa aux expériences faites avec le droit de veto, par exemple au Conseil de Sécurité des Nations Unies. De mon côté, je parlais du principe que nous devions être contraints à un accord. On pouvait, par exemple, très bien imaginer que quatre pays laissent tomber un projet après avoir entendu et examiné l'opinion contraire des autres. Mais je tenais pour trop commode que l'on pût simplement s'abstenir et cet article 6 donnait justement un encouragement à l'abstention.

De Gaulle dit qu'il comprenait très bien mes craintes. Il ne fallait vraiment pas favoriser l'absentéisme. Mais, d'autre part, la règle de l'unanimité ne devait pas empêcher la prise des décisions.

On se mit d'accord pour chercher une autre formule qui exprimerait que la décision prise par le conseil devait être unanime ; de plus, le règlement du conseil devait comprendre une disposition obligeant ses membres à prendre part aux séances.

De Gaulle souligna que l'idée maîtresse et directrice de la France était toujours la même. L'Allemagne et la France étaient toujours indispensables à une décision politique. Si ces deux pays n'étaient pas d'accord, il n'y avait ni conseil, ni union européenne, et cette union n'était même plus nécessaire. Leur accord était essentiel. C'était un fait. En aucun cas, l'adoption d'une décision commune européenne ne devait être mise en échec par une abstention.

J'en vins ensuite à parler, selon les termes du projet, du « secrétaire général indépendant des directives des gouvernements » et je déclarai que, là aussi, je protestais. Un secrétaire général devait aussi recevoir des directives et être soumis à un contrôle. Naturellement, on avait besoin de quelqu'un qui administre la nouvelle organisation.

Le général de Gaulle remarqua que c'était justement pour cette raison qu'il n'était pas, lui non plus partisan d'un secrétaire général indépendant. Il s'agissait d'une union d'Etats et il ne voulait pas que l'on crée une autorité qui, bien que n'étant pas un État, devrait plus ou moins surveiller les États. C'était à eux d'endosser les responsabilités et de prendre les décisions. Pour les appliquer, on n'avait pas besoin d'un personnage international qui régleme les États, se répande en bavardages et poursuive en Europe sa propre politique. On n'avait pas besoin d'un État supplémentaire.

J'abordai la question du parlement européen et déclarai que, si les parlementaires n'étaient pas satisfaits des tâches qui leur étaient assignées, ils essaieraient d'exciter leurs parlements nationaux à ne pas ratifier le traité.

De Gaulle dit qu'il était prévu de transmettre à ce parlement européen, déjà existant, le droit de délibérer sur des questions politiques, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. Le conseil prenait des décisions politiques, les communiquait au parlement, qui pouvait alors en délibérer. Les parlementaires ne devaient pas en être

irrités, puisque le projet étendait leurs attributions. Ils auraient à délibérer non seulement sur la Communauté charbon-acier, les questions de la C.E.E et de l'Euratom, mais aussi sur des questions politiques et c'était déjà beaucoup.

Je dis que je pensais qu'il fallait d'abord attendre la réaction des milieux parlementaires. Je mentionnai qu'il avait été un temps où, surtout en France, l'on tendait fortement à envisager des élections directes à un parlement européen. J'avais craint à ce moment-là que les gens ne soient pas encore assez mûrs pour un tel projet. Mais cette question reviendrait sûrement sur le tapis.

De Gaulle remarqua qu'en France les gens sérieux n'étaient pas nombreux à se prononcer en faveur d'un parlement européen. Il était déjà assez difficile de former un parlement national. Il ne croyait pas qu'il existât un fort courant en faveur d'élections au suffrage universel pour le parlement européen.

De Gaulle savait qu'il y avait une question que je ne pouvais pas, pour des raisons constitutionnelles, faire entrer en ligne de compte : celle du référendum. Si l'on réussissait un jour à couronner l'union politique européenne par un référendum, celui-ci aurait sans aucun doute une grande importance et bénéficierait d'une grande popularité ; mais de Gaulle s'inclinait devant la loi fondamentale allemande.

Je remarquai que, peut-être, on pourrait faire passer un amendement constitutionnel qui rendrait possible un référendum limité à cette question. De Gaulle me remercia de cette information et souligna, encore une fois, la grande importance qu'aurait une telle manifestation générale des citoyens européens.

La conversation en vint aux communautés européennes. De Gaulle dit qu'il avait souvent traité avec moi la question de ces communautés, la C.E.E., la C.E.C.A. et l'Euratom. Il était sans doute nécessaire qu'un certain nombre de gens fussent constamment occupés à conseiller les États, à suivre les affaires économiques et l'application des décisions prises, et à préparer certains projets. La France n'avait aucune antipathie pour la commission de Bruxelles, par exemple. Que les six États aient une commission qui s'occupe constamment des questions économiques communes était tout naturel. Mais que cette commission évolue vers un super-État, qu'elle prétende décider de choses pour lesquelles elle n'était pas responsable, voilà qui ne convenait pas à la France. L'existence de la commission était absolument nécessaire pour les affaires économiques communes. Mais la détermination de la politique dans ces questions économiques devait toujours rester l'affaire des États. Le Marché Commun existait parce que les États membres l'avaient voulu. On était passé à la seconde phase parce que les États en avaient pris la décision. Certaines gens voulaient faire croire qu'il y avait une Europe parce que les commissions l'avaient créée : c'était une erreur fondamentale. Il fallait reconnaître que c'était aux États de prendre les décisions et que les commissions avaient la tâche d'en préparer certaines et de les exécuter. On faisait souvent comme si la politique était l'émanation des communautés, comme si celles-ci étaient les inspiratrices, les responsables. Cette équivoque ne plaisait pas à la France.

Je répondis que de Gaulle avait sans doute raison en principe, quand il disait que tous les droits provenaient des États et des peuples et non de l'organisation de Bruxelles ; mais il fallait comprendre que, pour quelque temps encore, il serait nécessaire d'avancer sur deux voies, et cela pour la raison bien simple que l'institution politique à créer n'était pas en mesure d'assumer tout de suite les tâches des communautés. Il ne fallait pas, maintenant, que l'institution politique sabote le travail des communautés. A cela s'ajoutait que le Marché commun avait fait si grande impression dans le monde que personne n'en comprendrait une réorganisation complète par les six États. On avait délibérément choisi d'unir tout d'abord les six pays au moyen d'une communauté économique, parce que seule cette union économique intime pouvait fournir une base solide à une création politique. Cela rappelait aux Allemands leur propre histoire, ce *Zollverein* qui, pour la première fois, avait réalisé l'unification sur le plan économique et qui, après qu'elle fut devenue une structure viable, avait conduit à l'Union de l'Allemagne du Nord, puis à l'Empire allemand. C'était tout de même un fait que les communautés européennes ne s'arrogeaient rien qu'on n'eût mis dans leur berceau. Tout avait été décidé à la conclusion des traités de Rome et de Paris entre les six États. De Gaulle pourrait, bien qu'il eût en principe tout à fait raison, réexaminer encore une fois son point de vue. On ne pourrait pas éviter, tout au moins pour quelque temps encore, de progresser sur deux voies. Il fallait tout d'abord que les choses continuent à évoluer. Vouloir dès à présent conclure une union européenne qui embrasse tout, c'était

simplement entreprendre l'impossible. On n'avait pour cela ni le personnel, ni les ressources techniques nécessaires.

Dans son message au Congrès, Kennedy avait déclaré que, pour la première fois dans l'histoire, l'Amérique se voyait devant une organisation économique qui était presque équivalente des États-Unis, à savoir la C.E.E. Il y avait quelques années encore personne n'aurait tenu cela pour possible. Il s'ajoutait à cela qu'une série de négociations extrêmement difficiles étaient en perspective, comme, par exemple, l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. D'autres négociations, toujours du ressort de la C.E.E., concernaient les États-Unis. D'après Kennedy, il y avait dans quelques pays des gens qui avaient crié aussitôt : « Vive l'Union atlantique ! » Pour ma part, j'étais pour une association avec les États-Unis, mais non pour une union. L'on devrait pourtant négocier avec eux sur les droits de douane, car Kennedy voulait voir abaisser les tarifs de façon que l'Amérique puisse accroître considérablement ses exportations vers la C.E.E. Dans les conversations qu'on aurait avec l'Amérique, il serait nécessaire de défendre la réciprocité, c'est-à-dire un volume égal d'exportations à partir de la C.E.E vers l'Amérique.

Mais comment l'union politique à créer pourrait-elle assumer toutes ces tâches ? Elle n'avait pas le personnel adéquat. En principe, et dans la désignation de l'objectif, le général avait raison. Mais on n'était pas encore aussi loin dans la création de l'Europe. Il fallait tout d'abord faire des progrès dans les domaines politique, culturel et autres. Ce n'était que lorsqu'on aurait fait un bout de chemin et que la C.E.E. aurait résolu les questions extrêmement difficiles du présent, où les États avaient naturellement leur mot à dire, qu'on pourrait penser à une union européenne qui soit politique en même temps qu'économique.

De Gaulle déclara qu'il ne se proposait aucunement de modifier les traités existants. La France avait accepté les traités de Rome et était prête à les exécuter, comme elle l'avait prouvé. Lui, de Gaulle, ne voulait absolument pas bouleverser ce qui existait. Il y avait la commission de Bruxelles. Elle était nécessaire et il était le premier à le reconnaître. Une commission de techniciens était indispensable pour étudier les questions économiques communes. Il ne voulait pas du tout supprimer cette commission.

Ce qu'il voulait dire, c'était qu'il ne fallait pas nourrir trop d'illusions. Ce qui avait été fait jusqu'ici pour l'Europe était l'émanation de la politique. Quand j'avais conclu le traité de la C.E.C.A. avec Robert Schuman, ç'avait été un acte politique, réalisé pour des raisons politiques. Quand le Marché commun avait été créé, des intentions politiques lui avaient servi de marraines. Il allait de soi que les pays se complétaient non seulement politiquement, mais économiquement. Mais le fil conducteur était toujours la politique. La décision d'entrer dans la seconde phase avait été une décision politique. Cette décision avait d'ailleurs entraîné la nécessité de résoudre le problème politique de l'agriculture. Tout cela dépendait de la politique et était volonté politique commune. Il fallait reconnaître ce fait, mais il y avait malheureusement des gens qui s'y refusaient. Ils voulaient faire croire que c'étaient les communautés qui formaient l'Europe politique, alors que c'étaient les États européens et, surtout, la France et l'Allemagne, qui formaient l'Europe.

Maintenant, il fallait créer l'union politique. Cette union politique devait être au-dessus de tout, même au-dessus du Marché commun. Tout devait lui être incorporé. Il fallait réunir la C.E.C.A. et la C.E.E. Tout dépendait de l'union politique même le Marché commun, car, à la longue, il ne pouvait y avoir de Marché commun si on n'avait pas de politique commune. Mais si on avait une politique commune, il fallait aussi une économie commune.

J'avais parlé des négociations avec l'Angleterre et l'Amérique. Elles étaient aussi des questions politiques. La décision d'admettre ou non la Grande-Bretagne devait être prise par gouvernements, et la décision de créer ou non une union atlantique était, de même, une décision politique.

D'ailleurs, de Gaulle était de mon avis : il ne fallait pas créer d'union atlantique, car tout serait absorbé par l'Amérique.

L'union européenne était nécessaire. Il fallait la créer. De Gaulle ne voulait rien détruire, ni Bruxelles, ni Luxembourg, quoique l'autorité luxembourgeoise puisse être dirigée certainement de Bruxelles. Il ne voulait pas détruire le traité de Rome, ce qu'il voulait, c'était créer quelque chose qui s'y ajouterait et qui serait au-

dessus de ces choses, une union politique vraiment politique. Il était tout prêt à dire qu'il fallait conserver et continuer l'activité des communautés, telles qu'elles avaient été fondées. Ce dont il ne voulait pas, c'était d'une formule qui laissât paraître que l'union politique était une émanation des communautés.

Je donnai entièrement raison à de Gaulle. D'ailleurs, les décisions politiques étaient prises à Bruxelles par le conseil des ministres. Il y avait quelque temps qu'Hallstein m'avait dit que le gouvernement fédéral y avait maintenant la seconde place quant à l'influence. A la question de savoir qui avait la première, Hallstein avait répondu que c'était la France. Cela était dû à ce que Couve de Murville participait pratiquement à toutes les séances et que tout le monde l'écoutait. Par contre, le Gouvernement fédéral n'était que trop rarement - de sa propre faute - représenté par un ministre. Ce qui m'importait était de ne pas détruire l'appareil.

Le problème de l'entrée de la Grande-Bretagne était une question politique spéciale, qui devait être tranchée, non pas, - cela allait de soi - par la commission de Bruxelles, mais par le conseil des ministres composé par les Gouvernements. Il en était de même pour les négociations avec les États-Unis.

De Gaulle constata que les conceptions allemandes et françaises étaient très voisines. Cela n'avait rien d'étonnant.

Il me demanda alors si j'estimais nécessaire de souligner expressément dans le projet de traité que les communautés devaient continuer leurs travaux. La France était prête à une telle déclaration. Toutefois, il ne devait rien s'y trouver mentionnant que la politique des États était subordonnée aux communautés.

J'approuvai.

[...]

De Gaulle résuma comme suit le résultat de ces délibérations : sur la question de veto, de l'absence ou de l'abstention, il fallait trouver une formule qui n'empêche pas la prise de décisions politiques, mais qui, d'autre part, n'encourage pas l'absentéisme.

Sur la question des communautés, l'on convenait que, dans le traité, la référence à celles-ci ne devait pas être supprimée du traité, mais qu'au contraire, les communautés seraient maintenues dans leur existence et dans leurs fonctions. Mais il ne devait y avoir aucun doute là-dessus qu'au commencement était Dieu, puis la politique, puis plus rien.

Quant à l'Alliance atlantique, il fallait dire, à l'endroit convenable, qu'elle existait, qu'il allait de soi qu'on la voulait, mais sans laisser entendre, en aucune manière, qu'on considérait comme définitive l'organisation telle qu'elle était jusqu'à présent ou que l'union politique était un élément de cette organisation.

De Gaulle proposa que le directeur de ministère Jansen et l'ambassadeur Fouchet se réunissent pour élaborer un texte franco-allemand commun. Cela était très important pour les autres partenaires. Lui-même avait l'intention, vu que la prochaine rencontre devait avoir lieu à Rome, d'écrire à Fanfani qu'il m'avait rencontré et que l'on avait parlé de cette question. Il ne croyait pas que Fanfani ferait de difficultés si la France et l'Allemagne étaient d'accord. En outre, il tenait pour important que l'on se rencontre dès que possible à Rome.

J'approuvai le résumé fait par de Gaulle et remarquai, au sujet de la date de la rencontre à Rome, qu'à mon avis, on n'en était pas à une, deux ou trois semaines près. Il serait bon d'attendre d'abord la formation du gouvernement qui y était en train.

De Gaulle approuva cette façon de voir, mais souligna qu'il était important d'arriver bientôt à une conclusion sur le traité, car le temps pressait.

[...]