

Discours de Robert Schuman devant le Conseil de l'Europe (Strasbourg, 10 décembre 1951)

Légende: Le 10 décembre 1951, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, prononce à Strasbourg devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe un discours dans lequel il exhorte ses membres à soutenir la constitution d'une Europe politique unie.

Source: Conseil de l'Europe-Assemblée consultative. Compte-rendu. Troisième session. 26 novembre au 11 décembre 1951. Tome VII. Séances 37 à 41. 1951. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_robert_schuman_devant_le_conseil_de_l_europe_strasbourg_10_decembre_1951-fr-91573e99-1c69-40d5-867e-19e3d706d167.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Discours de Robert Schuman devant le Conseil de l'Europe (Strasbourg, 10 décembre 1951)

Monsieur le Président, Messieurs les représentants, la multitude des tâches qui assaillent le ministre des Affaires Étrangères m'ont empêché d'être présent ce matin pour écouter les discours que vous avez déjà applaudis. A Paris, nous avons actuellement la session des Nations Unies et des débats parlementaires qui, quelquefois, se compliquent par des artifices de procédure. Tous les ministres des Affaires Étrangères connaissent les graves problèmes de la politique étrangère qui dominent à la fois les futures relations entre les peuples et le sort de la paix.

Votre invitation a répondu au besoin que j'ai moi-même ressenti de m'associer, ne fût-ce que dans une faible mesure, à vos travaux.

En venant à Strasbourg, je poursuis avant tout un double but: apporter à votre Assemblée, au nom du gouvernement français, le témoignage de sa solidarité dans la recherche des objectifs immédiats d'une organisation européenne sur le plan politique se situant logiquement dans la ligne des initiatives déjà prises; trouver ensuite auprès de vous l'appui moral et le concours technique que le Conseil de l'Europe est susceptible de nous apporter.

Le Conseil de l'Europe, en effet, est le laboratoire où se prépare et s'expérimente la coopération européenne, en attendant qu'il se transforme lui-même en une institution organique de l'unité européenne. Nous en sommes encore au stade des déboires initiaux et des échecs apparents qui n'autorisent jamais le découragement, mais justifient parfois une impatience salutaire; comme les lois de la nature, les idées vraies finissent par être reconnues et utilisées. Nos insuffisances, notre manque de courage et nos passions sont responsables du retard de leur découverte et de leur mise en valeur.

Il serait injuste autant que dangereux de méconnaître les difficultés de l'intégration de l'Europe. Nous devons les faire comprendre — et vous l'avez fait — à nos amis américains. Il est plus facile d'émanciper des territoires pleinement évolués et de les constituer en États indépendants, soit par la consécration juridique de cette évolution, soit même par un acte révolutionnaire, que d'amener des États souverains, jouissant depuis des siècles d'une indépendance complète, à abandonner volontairement une fraction de cette indépendance au profit d'une autorité supranationale, fédérale ou autre. Lorsque la routine et la liberté sont complices, la résistance qu'elles sont susceptibles d'opposer aux novateurs est redoutable. Jusqu'ici, dans le passé, elles n'ont cédé devant la force des affinités ethniques, des aspirations d'une nation qui se forme ou se reconstitue.

Nous sommes ainsi en présence d'un problème entièrement nouveau, qui est d'une envergure exceptionnelle.

Je n'ai à vous dire ni la nécessité ni l'urgence qu'il y a à unir les peuples européens. Vous ne seriez pas ici si vous n'en étiez déjà convaincus. Seuls les objectifs immédiats de cette unification, les méthodes à employer et peut-être le rythme des réformes donnent lieu à des divergences parmi vous. Quant à moi, je ne viens pas aujourd'hui vous soumettre un plan gouvernemental ou personnel.

La France a pris, au cours des derniers dix-huit mois, deux initiatives concrètes qu'elle s'attache à faire aboutir le plus rapidement et dans les meilleures conditions possibles.

Proposer un plan, c'est prendre un risque plus grand que celui qu'on prend en lançant simplement une idée. L'auteur d'un plan s'engage et engage autrui. Il importe donc que la France concentre pour le moment tout son effort sur l'aboutissement des projets qui sont en instance, l'un devant les parlements nationaux, l'autre devant une conférence de six pays. Il s'agit, comme vous le savez, de la Communauté du Charbon et de l'Acier et de la communauté de défense. Outre ces deux projets qui ont déjà pris corps, le plan de mise en commun des moyens de transport et celui d'un marché commun de certains produits agricoles sont également d'origine française, et nous comptons sur votre concours pour les faire aboutir.

Il ne faut pas oublier, Mesdames, Messieurs, que la situation à laquelle nous devons porter remède, si elle fortifie en nous la conviction de la nécessité d'entreprendre et la volonté de réussir, complique en même

temps notre tâche. Les difficultés économiques et financières généralisées, le désarroi politique qui se traduit dans nos pays par l'instabilité gouvernementale, la précarité des majorités, les survivances du nationalisme et le traditionalisme, l'insécurité internationale enfin, entretenue par la propagande et par des incidents savamment provoqués, tout cela crée un climat peu propice aux réformes constructives et laborieuses.

C'est dire que nous ne manquons pas de circonstances atténuantes, mais celles-ci ne nous dispensent pas d'aboutir. Aboutir à quoi? A doter l'Europe d'institutions politiques communes facilitant, d'une part, le fonctionnement des institutions économiques ou militaires à créer, assurant, d'autre part, l'unité d'action et la cohésion dont l'Europe a besoin pour vivre et pour se défendre.

Nous n'avons jamais douté de la nécessité d'une telle intégration politique. Déjà, notre déclaration du 9 mai 1950, proposant la création d'une Communauté, européenne du Charbon et de l'Acier, a envisagé, comme aboutissement final, la constitution d'une fédération européenne, sans qu'il soit nécessaire de donner à ce mot «fédération» la stricte signification qu'il a dans le vocabulaire juridique.

L'urgence d'un statut politique européen nous est apparue d'une façon plus impérieuse à l'occasion de l'étude du projet d'armée européenne. La Communauté du Charbon et de l'Acier, elle, pouvait se concevoir et a été conçue de manière à s'inscrire dans le cadre de nos règles constitutionnelles, et sans qu'il soit besoin d'instituer une autorité politique supranationale. Quant à la communauté de défense, on peut à la rigueur mettre sur pied et administrer une armée commune qui ne soit pas une simple cohésion d'armées nationales, sans que les principes constitutionnels soient mis en cause. La réponse peut d'ailleurs varier d'un pays à l'autre, mais l'emploi d'une telle armée suppose l'unité de décision et de volonté, et cela dans un domaine d'une importance primordiale, puisqu'il s'agit de choisir la paix ou la guerre, d'engager des vies humaines, et peut-être le sort des nations.

Dans une coalition, chaque État conserve en droit, et même en fait, la possibilité de retirer ses troupes nationales qui demeurent placées sous une autorité souveraine. Ce faisant, il viole peut-être les engagements qu'il a pris, mais il reste maître de sa décision.

Une armée commune dénationalisée n'obéit plus, et ne peut plus obéir, ni dans son ensemble, ni dans les unités qui la composent, à une autorité nationale. Elle a juré fidélité à la communauté, et seule la communauté a pouvoir sur elle. Si certaines de ses unités suivaient les ordres d'un gouvernement national, elles seraient en état de désertion ou de rébellion. Il faudra donc, si une telle armée est constituée, que les seuls ordres valables émanent d'une autorité reconnue par tous les États participants.

Quelle sera cette instance supranationale?

Le commandant en chef? Celui-ci a les responsabilités militaires, et les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour y faire face, mais il est soumis aux directives de l'autorité politique dont il est l'organe d'exécution. Si les deux pouvoirs, politique et militaire, étaient réunis en une seule main, il y aurait dictature, pouvoir absolu.

Nos principes démocratiques doivent s'appliquer à l'organisation européenne autant qu'à chacun de nos États, ce qui exclut le monopole de l'autorité au profit d'un seul homme.

Voyons, à titre de comparaison, ce qui se passe dans l'Organisation du Pacte Atlantique. Les troupes alliées qui sont affectées à la défense atlantique sont placées sous un commandement suprême, assisté de sous-commandements et d'états-majors, eux-mêmes composés d'officiers d'origines diverses, mais ces troupes ne cessent pas de garder leur caractère national.

L'autorité de leur gouvernement national est en partie seulement déléguée au commandement unique. Les gouvernements nationaux qui ont, par la signature du Pacte Atlantique, pris l'engagement de se donner en cas d'agression une assistance mutuelle, gardent, cependant, la faculté de déterminer eux-mêmes, chacun en ce qui le concerne, la nature et la mesure de cette assistance. Il y a coalition, il y a pacte d'assistance, mais aucune délégation de pouvoir politique, aucune autorité supranationale; de même, dans l'O.E.C.E., vous le

savez, où toutes les décisions autres que de pure procédure doivent être prises à l'unanimité. Là encore, il n'y a ni transfert de souveraineté, ni pouvoir supranational.

L'armée européenne serait placée, si elle était constituée, sous l'autorité indivise de six gouvernements. Comment s'exercerait cette autorité lorsqu'il s'agirait de décider si cette armée doit ou non entrer en fonction ou entrer en guerre?

Admettons qu'il y ait un Comité des Ministres dans lequel serait représenté chaque gouvernement par un de ses ministres. Un raisonnement rigoureux fait apparaître le nœud du problème. Si ce collège de ministres statue obligatoirement à l'unanimité, chaque gouvernement est libre de son vote et de sa décision. Il peut satisfaire les règles constitutionnelles qui s'imposent à lui. La conséquence en est que chaque État peut opposer son veto à l'emploi de cette armée commune, d'où risque de paralysie et d'impuissance.

Par contre, si la règle de la majorité s'applique à ce collège de ministres, les gouvernements s'engagent d'avance à se soumettre à une décision majoritaire. Il y a, dans ce cas, abandon de souveraineté, autorité supranationale, chances accrues d'efficacité, mais, dans une égale mesure, incompatibilité avec les règles constitutionnelles actuellement en vigueur dans les États participants.

En effet, nos constitutions réservent au parlement national toute compétence en matière de déclaration de guerre et, surtout, de vote des crédits militaires.

Par cet exemple, nous voyons qu'un véritable transfert de souveraineté s'appliquant au seul exécutif ne suffirait pas dans le cas de l'armée européenne. Il faudrait, en même temps, créer un parlement commun et des ressources communes, mais ceci ne résoudrait pas le problème d'une façon satisfaisante. Les ministres qui sont membres du conseil demeurent responsables devant leur parlement national. Le seront-ils également devant l'assemblée commune? Comment imaginer qu'une assemblée européenne puisse contraindre à la démission un ministre qui n'a pas perdu la confiance de son parlement national?

Je pose la question. Je n'ai pas de réponse pour le moment.

Mais, pour échapper à cette difficulté, on pourrait songer à confier à un collège d'hommes indépendants la gestion de l'institution commune. Voilà une suggestion qu'on pourrait me faire. C'est ce qui a été fait pour la Communauté du Charbon et de l'Acier, où la Haute Autorité est composée de neuf hommes indépendants à la fois des intérêts privés et des pouvoirs politiques.

Cette solution est acceptable — et nous l'avons choisie — lorsqu'il s'agit d'une entreprise économique. Elle me paraît exclue lorsqu'il s'agit de prendre des décisions politiques. Dans ce dernier cas, l'autorité principale ne peut être qu'un Conseil des Ministres. Telle est d'ailleurs la solution adoptée dans l'organisation du Commonwealth. Des ministres nationaux se réunissent en un organisme confédéral; c'est à un tel organisme qu'il appartiendrait de définir la politique commune en matière de défense et, par conséquent, et nécessairement, et logiquement, en matière d'affaires étrangères, dans la mesure où cette dernière concerne la communauté des pays associés.

Si nous admettions ce principe, et s'il est admis, on peut espérer que, si l'esprit de communauté existe et s'affirme, une opinion commune finira par se dégager sans qu'il y ait vote et sans application d'une règle de majorité ou d'unanimité. C'est ce qui se produit, je dirai chaque jour, au sein de nos gouvernements nationaux.

Peut-on espérer qu'un collège de ministres ayant pour mission permanente, je dirai institutionnelle, de définir une politique collective de défense et de paix, se révèle capable de préparer cet alignement général de nos politiques étrangères dans les questions d'intérêt commun? Voilà la question que nous avons à nous poser, que vous vous poserez et que d'autres régimes confédérés sont parvenus à résoudre.

Si on s'engage dans cette voie, une infinité de nuances et d'étapes sont possibles. Il faudra faire un choix d'un commun accord. L'essentiel, Mesdames, Messieurs, est de commencer et de se mettre à l'œuvre.

Vous en avez donné l'exemple. Des propositions extrêmement intéressantes viennent d'être discutées au sein de cette Assemblée, des votes encourageants sont déjà intervenus. Votre commission des Affaires Générales a préparé des motions qui méritent l'attention la plus complète. Les gouvernements et le Comité des Ministres, à leur tour, auront à prendre position.

Le gouvernement français demeurera fidèle à l'orientation générale qu'il s'est donnée à lui-même. Il sera préoccupé -d'atteindre les résultats qui lui paraîtront assurés d'une efficacité immédiate. Il faudra tenir compte, naturellement, des situations particulières aux États participants, et l'institution des autorités spécialisées, la possibilité d'accords partiels, nous permettront de tenter des expériences limitées, modestes peut-être, en attendant des accords plus généraux.

Notre intérêt à tous est de réussir, de réussir les expériences concrètes que nous tentons. C'est ainsi que nous convaincrions le mieux nos amis, britanniques ou autres, encore réticents mais accessibles à la persuasion.

Pour réussir, il nous faudra beaucoup de ténacité et de patience, et cela au moins autant à l'intérieur de nos pays que dans les négociations entre les gouvernements eux-mêmes. Mais, quel que soit le résultat que nous obtiendrons, le problème de l'unification de l'Europe est posé. Il ne pourra plus être éludé. Si jamais nous nous révélions actuellement impuissants à le résoudre à cause de nos hésitations, les événements et les aspirations de nos peuples se chargeraient de nous arracher les résolutions nécessaires.

Faute de nous décider à temps, Mesdames, Messieurs, nous risquons cependant de manquer pour l'Europe et pour nos pays la dernière chance de salut. Qui voudrait, je vous le demande, se charger d'une telle responsabilité?

[...]