

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1963.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, après déclaration d'urgence, 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. Jacques SOUFFLET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis au Sénat a pour objet d'autoriser la ratification du Traité conclu le 22 janvier 1963 entre la République Française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande.

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, *président* ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, *vice-présidents* ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, le général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Georges Dardel, Roger Duchet, Edgar Faure, Jean Filippi, le général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Gustave Héon, Jean Lacaze, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuët, Etienne Le Sassier-Boisauné, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, François de Nicolaÿ, Henri Parisot, Jean Peridier, le général Ernest Petit, Guy Petit, Alain Poher, Edouard Soldani, Jacques Soufflet, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 231, 307 et in-8° 39.

Sénat : 128 (1962-1963).

Le large débat qui s'est instauré à l'Assemblée Nationale les 12 et 13 juin et le rapport très complet présenté à l'Assemblée Nationale par notre collègue Terrenoire nous permettront de limiter notre propre rapport à des dimensions plus modestes ; cela d'autant plus que les nécessités diplomatiques imposées par le prochain voyage du Chef de l'Etat français en Allemagne fédérale font un devoir au Sénat d'examiner le texte qui lui est soumis dans des délais relativement brefs.

Il nous paraît, en conséquence, inutile d'insister à nouveau sur la nécessaire réconciliation franco-allemande. Chacun d'entre nous a encore suffisamment présent à l'esprit l'état de chaos dans lequel, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, étaient plongés les pays de notre vieux continent — où s'étaient pourtant forgés siècle après siècle les prémices d'une commune civilisation occidentale — pour être convaincu qu'à aucun prix une telle situation ne doit se renouveler. Ces pays ont dans le même temps pris conscience d'un danger commun et trouvé de ce fait une volonté commune : celle de construire sur le continent une Europe fraternelle.

C'est la méthode politique suivie pour assurer cette réconciliation franco-allemande qui, finalement, soulève des oppositions et suscite des controverses.

*
* *

Le traité qui nous est soumis œuvre-t-il dans le sens de cette réconciliation et peut-il être considéré comme un nouveau pas en avant vers l'unification européenne ? Ce sont ces deux problèmes que nous allons aborder maintenant et qui constitueront les deux parties essentielles de ce rapport.

I. — ŒUVRE DE RECONCILIATION

Il ne nous apparaît pas qu'il puisse y avoir de doute sur ce point. Il suffit d'examiner le texte du Traité et en premier lieu la déclaration commune du Président de la République française et du Chancelier Adenauer qui figure en exergue au Traité.

A. — **La déclaration commune** souligne la solennité de l'acte diplomatique du 22 janvier en constatant que la réconciliation du

peuple allemand et du peuple français constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples.

Elle rappelle la solidarité qui unit les deux peuples tant du point de vue de leur sécurité que du point de vue de leur développement économique et culturel ; après avoir insisté sur la prise de conscience de cette solidarité par la jeunesse des deux pays et le rôle déterminant que celle-ci doit jouer dans la consolidation de l'amitié franco-allemande, la déclaration commune reconnaît enfin, et ceci est essentiel, 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.

Ainsi cette déclaration scelle une réconciliation dont les bases ont été jetées d'ailleurs — nul ne songe à le nier — de nombreuses années auparavant et à laquelle s'étaient déjà attachés d'éminents hommes politiques entre les deux guerres, tout spécialement Aristide Briand.

Dans des discours de guerre et d'après guerre, le Général de Gaulle avait à maintes reprises appelé à la nécessaire réconciliation des Germains et des Gaulois.

En novembre 1959, sur la place Kléber à Strasbourg, le Président de la République ne répétait-il pas aux Alsaciens :

« Le Rhin, votre Rhin, je le disais en 1945, je le répète aujourd'hui avec plus de conviction que jamais, le Rhin ne doit plus être un fossé, le Rhin doit être une rue où affluent de part et d'autre les richesses, les produits, les idées, les ardeurs. Le Rhin doit être un lien, un lien entre tout ce qu'il y a de grand, de fort, de part et d'autre de ses rives. »

Winston Churchill, dès le 19 septembre 1946, dans un discours demeuré fameux, prononcé à l'Université de Zurich, lançait son adjuration en faveur d'une telle réconciliation : « Le premier pas, disait-il, vers la reconstitution de la famille européenne, doit être une association entre la France et l'Allemagne. De cette manière seulement, la France peut retrouver la direction morale de l'Europe. Il ne peut y avoir de redressement de l'Europe sans une France spirituellement grande et sans une Allemagne spirituellement grande. »

Le Président Robert Schuman fit du rapprochement des deux nations, dès 1950, un article essentiel de notre politique extérieure.

Sa déclaration du 9 mai 1950, contenant l'acte de naissance de la C. E. C. A. et reproduite d'ailleurs intégralement dans le rapport Terrenoire, faisait de la réconciliation franco-allemande la condition nécessaire à l'organisation de l'Europe : « 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... La solidarité de production (du charbon et de l'acier) qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible ».

Il est clair par conséquent que l'objectif principal de la déclaration Schuman, qui allait aboutir à la création de la C. E. C. A. entre six pays européens, était *d'abord* de permettre une réconciliation entre les ennemis d'hier, la France et l'Allemagne.

B. — **L'analyse du traité**, dont l'objet essentiel est d'organiser et de fixer les principes de la coopération entre les deux Etats, montre également à l'évidence que la réconciliation est le but ultime de l'œuvre entreprise.

En ce qui concerne l'organisation prévue, le Traité fixe essentiellement une périodicité de rencontres entre Chefs d'Etat et de Gouvernement, Ministres des Affaires étrangères, Ministres des Armées, Chefs d'état-major, responsables de l'éducation et de la jeunesse dans chacun des pays.

De hauts fonctionnaires des deux Ministères des Affaires étrangères, au cours de réunions mensuelles, devront faire le point des problèmes en cours et préparer la réunion des Ministres.

Les missions diplomatiques et les consulats des deux pays devront prendre tous les contacts nécessaires sur les problèmes d'intérêt commun. Il s'agit là d'une innovation intéressante qui traduit le souci de réaliser une coopération vraiment concrète.

Dans chacun des deux pays, une commission interministérielle sera chargée de suivre les problèmes de la coopération. Son rôle sera de coordonner l'action des Ministères intéressés, de faire rapport sur l'état de la coopération et de présenter des suggestions en vue de l'exécution du programme et de son extension éventuelle à de nouveaux domaines.

Cette organisation une fois mise sur pied et fonctionnant suivant les règles établies dans cette première partie du traité, le programme de la coopération franco-allemande est déterminé dans la deuxième partie.

1° Dans le domaine de la politique étrangère, les consultations des deux Gouvernements porteront sur tout sujet d'intérêt commun et notamment sur :

— les problèmes relatifs aux communautés européennes et à la coopération politique européenne ;

— les relations Est-Ouest, à la fois sur le plan politique et sur le plan économique ;

— les affaires traitées au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et des diverses organisations internationales auxquelles les deux Gouvernements sont intéressés.

Les deux Gouvernements s'engagent également à confronter systématiquement leurs programmes en vue de maintenir une étroite coordination en ce qui concerne l'aide aux pays en voie de développement. Ils étudieront en commun les moyens de renforcer leur coopération dans d'autres secteurs importants de la politique économique, telle que la politique agricole et forestière, la politique énergétique, les problèmes de communications et de transports et le développement industriel dans le cadre du Marché commun ;

2° A côté de ces objectifs d'ordre diplomatique, d'autres objectifs sont fixés pour la défense : rapprochement des doctrines sur le plan stratégique et tactique ; échange de personnels entre les armées avec possibilité de détachement temporaire d'unités entières ; travail en commun en matière d'armement dès le stade de l'élaboration des projets et de la préparation des plans de financement. On peut souligner, à cet égard, l'importance d'une telle disposition dont l'application permettra, nous l'espérons, d'éviter à l'avenir le renouvellement de l'expérience récente concernant la fabrication du char moyen européen : faute d'entente franco-allemande dès le stade de l'élaboration des projets, c'est la solution du char allemand pour l'armée allemande et du char français pour l'armée française qui a prévalu.

Une collaboration franco-allemande devra enfin être établie dans le domaine de la défense civile, domaine dont l'importance n'a d'ailleurs pas échappé au Sénat puisqu'il fut évoqué à plusieurs reprises lors de récentes discussions budgétaires.

3° Le troisième domaine de compétence commune franco-allemande et qui n'est pas de moindre intérêt pour l'avenir portera sur l'éducation et la jeunesse. Les deux Gouvernements reconnaissent l'importance essentielle que revêt pour la coopération franco-alle-

mande la connaissance dans chacun des deux pays de la langue de l'autre. A cette fin, des mesures concrètes devront être prises en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant le français et celui des élèves français apprenant l'allemand.

Une difficulté dans ce domaine vient de la structure fédérale de l'Allemagne qui laisse aux Länder une compétence à peu près totale en matière d'éducation ; le Gouvernement fédéral s'engage donc à examiner avec les Gouvernements des Länder les moyens d'atteindre l'objectif prévu. Le problème des équivalences des titres et diplômes, la coopération en matière de recherche scientifique devront également faire l'objet de contacts entre les autorités compétentes de chaque pays. Enfin, en vue de multiplier et de favoriser les échanges collectifs de jeunes, un organisme, disposant d'un fonds commun franco-allemand et géré par un conseil d'administration autonome, sera créé.

Dans la troisième partie du Traité, *les dispositions finales* stipulent que les deux Gouvernements tiendront les Gouvernements des autres Etats membres des communautés européennes informés du développement de la coopération franco-allemande. Enfin, une disposition particulière précise que le traité s'appliquera également, à l'exception des clauses concernant la défense, au Land de Berlin, sauf déclaration contraire du Gouvernement allemand dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur du Traité.

II. — PAS EN AVANT VERS L'UNIFICATION EUROPEENNE

Depuis la mise en vigueur de la C. E. C. A., l'organisation européenne a connu de graves vicissitudes.

Les travaux de l'Assemblée dite « ad hoc » tendant à instituer une Europe politique du type supranational qui ont abouti en 1953 à un projet de traité en bonne et due forme n'ont pas été suivis d'effets à une époque où pourtant les gouvernements des Six étaient tous partisans de la formule communautaire.

Les difficultés immenses de la tâche consistant à tenter d'unifier ce qui s'était opposé si peu d'années auparavant avaient sans doute été sous-estimées.

On se souvient des hésitations et de l'amertume des partisans de cette Europe communautaire après l'échec de la C. E. D. en août 1954 à l'Assemblée Nationale. Et pourtant, la relance de Messine permit, dès 1955, de remettre le train sur ses rails et

d'aboutir en mars 1957 à la signature des traités de Rome créant le Marché commun et l'Euratom. L'importance dans la construction européenne du Marché commun, dont M. Couve de Murville a dit à l'Assemblée Nationale qu'il demeure le seul fondement solide sur lequel on puisse envisager de bâtir une véritable union européenne, n'est plus à démontrer. Dans ce domaine, le Gouvernement français, depuis 1958, c'est-à-dire depuis la mise en vigueur du traité, s'est engagé résolument dans la voie de sa réalisation.

Le programme de redressement économique et financier adopté à la fin de 1958 a permis à la France d'aborder les premières mesures du Marché commun le 1^{er} janvier 1959, sans avoir à invoquer des clauses de sauvegarde ; pour sauvegarder l'esprit du traité, notre pays s'est opposé avec résolution aux Britanniques qui réclamaient un accord entre petite zone de libre échange et Marché commun, dont le résultat aurait été de noyer celui-ci ; c'est lui qui a été à l'origine de l'accélération du Marché commun, c'est-à-dire du raccourcissement des délais de désarmement douanier. C'est enfin l'action du Gouvernement français qui a amené les Six à effectuer des progrès dans le domaine de la politique agricole commune.

Le Gouvernement français a voulu aller plus loin en proposant une union politique à six, moins ambitieuse peut-être que ce que certains réclamaient mais en tout cas réaliste et conforme aux données politiques de l'Europe de 1963.

Les propositions françaises connues sous le nom de plan Fouchet furent discutées pendant près de deux années. Le 18 juillet 1961, la conférence des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Six, réunie à Bad Godesberg, semblait aboutir à un accord : le projet de traité présenté par la France faisait l'objet d'une série de négociations à tous les échelons.

Mais, le 17 avril 1962, c'est l'échec des négociations, provoqué notamment par le refus de nos partenaires belge et néerlandais d'accepter la coopération proposée aussi longtemps que la Grande-Bretagne n'y participerait pas.

La France et l'Allemagne décident alors de commencer à deux ce que tant de discussions n'avaient pas permis de réaliser à six. Les négociations franco-allemandes aboutirent au Traité qui nous est soumis aujourd'hui, traité solennel dont l'aboutissement est dû au premier chef à la personnalité toute particulière des deux hommes d'Etat qui dirigent actuellement la France et l'Allemagne.

Le Général de Gaulle et le Chancelier Adenauer ont tenu à affirmer, dans la déclaration commune, que ce traité « constitue une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie qui est le but des deux peuples ». En outre, dans les dispositions finales, les deux Gouvernements s'engagent à tenir les gouvernements des autres Etats membres des communautés européennes informés du développement de la coopération franco-allemande.

III. — LA QUESTION DU PREAMBULE ALLEMAND

Le vote, au moment de la discussion sur la ratification du Traité par le Bundestag, d'un préambule qui ne figure évidemment pas dans le texte qui nous est soumis, a suscité de nombreuses controverses:

Certains ont même été jusqu'à dire que ce préambule retirerait tout intérêt au Traité et le viderait de sa substance puisqu'il énonce des principes non conformes à la politique suivie et aux déclarations faites par le Chef de l'Etat et le Gouvernement français.

A cette argumentation, on peut opposer d'une part la conclusion du discours de M. von Brentano, leader du parti chrétien-démocrate allemand:

« 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. »

Et d'autre part, ce passage de l'exposé des motifs français du projet de loi de ratification:

« 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. »

En réalité, le préambule allemand contient un exposé des principes directeurs de la politique extérieure de l'Allemagne.

d'aujourd'hui, qui résultent pour une grande part de la situation politique, économique et stratégique actuelle de la République fédérale :

Dans le domaine politique, maintien et renforcement de l'Alliance Atlantique, notamment par une étroite association entre l'Europe et les Etats-Unis ; droit d'autodétermination pour le peuple allemand et rétablissement de l'unité allemande ;

Dans le domaine militaire, défense commune dans le cadre de l'alliance et intégration des forces armées alliées ;

Dans le domaine économique, unification de l'Europe par les Communautés européennes, admission de la Grande-Bretagne et des autres Etats candidats, abaissement des tarifs douaniers grâce aux négociations dans le cadre du G. A. T. T. proposées par les Etats-Unis.

Mais lorsque le Traité a été signé, il n'existait pas, et cela était connu, une identité absolue entre les politiques respectives de la France et de l'Allemagne ; ce Traité a justement pour objet de permettre des confrontations, en vue d'aboutir aux rapprochements nécessaires.

La situation militaire de l'Allemagne liée par les Accords de Paris de 1954 et sa situation géographique en bordure du rideau de fer, avec le gros des forces alliées stationnées sur son territoire, impose naturellement à ses gouvernants des préoccupations particulières.

La situation économique de l'Allemagne l'incite d'autre part à rechercher des débouchés pour son industrie et à souhaiter plus que d'autres pays membres du Marché commun un abaissement général des tarifs douaniers et un élargissement de ses marchés. Mais cela n'a pas empêché jusqu'à présent le Gouvernement allemand de se rallier au principe d'une politique agricole commune préconisée inlassablement par le Gouvernement français. Cela n'a pas empêché non plus une entente des Six au cours des récentes négociations du G. A. T. T. à Genève.

CONCLUSIONS

Le Traité qui nous est soumis a pour intérêt essentiel de sceller l'indispensable réconciliation franco-allemande en y associant la jeunesse des deux pays sur laquelle finalement repose l'avenir de l'Europe. L'effet psychologique de sa ratification par le Parlement français sera à coup sûr profondément ressenti en Allemagne et cette seule considération a entraîné une prise de position favorable de plusieurs membres de votre Commission.

Au cours des échanges de vues en Commission, des opinions plus réservées se sont manifestées en ce qui concerne les virtualités européennes du Traité ; certes la quasi-unanimité de ses membres considère une réconciliation sincère et définitive des peuples français et allemand comme un élément indispensable d'un développement harmonieux de toute unification européenne.

Mais, soucieux de la forme que risque d'imprimer à ce développement la méthode politique suivie, un certain nombre de commissaires ont soumis un amendement qui avait pour objet de faire précéder le texte actuel du projet de loi par la phrase suivante :

« En vue de renforcer l'entente entre la France et l'Allemagne, de poursuivre l'unification politique de l'Europe selon la voie tracée par la création des communautés européennes et de mieux assurer la défense commune dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord,... (le reste sans changement). »

La Commission s'est prononcée à une forte majorité en faveur des idées contenues dans ce texte, mais sa recevabilité sous forme d'amendement à un projet de loi de ratification s'avérant aléatoire, elle a demandé à son rapporteur de traduire devant votre Assemblée son sentiment.

Elle s'est ensuite prononcée par 14 voix contre 5 en faveur de l'adoption du projet de loi tendant à la ratification du Traité franco-allemand du 22 janvier 1963.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

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, dont le texte est annexé à la présente loi.

Nota. — Voir les documents annexés au n° 128 (Sénat, 1962-1963).