

La conception de l'Europe politique du président de Gaulle, souvenirs personnels

Pierre WERNER

« La conception de l'Europe politique du président de Gaulle », *Espoir* n°82, 1992

Président du gouvernement luxembourgeois depuis 1959, j'étais confronté, dès 1960, avec les perplexités et les doutes que les idées du général de Gaulle au sujet de l'Union des Européens soulevaient dans l'esprit de nombreux fervents de l'intégration. Pendant plusieurs années, mon collègue au ministère des Affaires étrangères, Eugène Schaus, et moi-même étions impliqués dans le développement des thèses sur l'Europe politique et notamment les travaux du comité Fouchet.

Après l'échec du projet de la Communauté européenne de Défense, le fil de la construction européenne avait été repris en mains par les Six avec la conférence de Messine et la conclusion du traité de Rome. La mise en œuvre des objectifs de ce dernier, et notamment l'instauration d'un Marché commun, avait débuté et se poursuivait d'une manière soutenue.

Lorsque, en 1960, le Général prit des initiatives en vue de la convocation d'un sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement pour discuter de l'avenir de l'Europe, certaines craintes s'exprimaient dans les cinq autres capitales. Connaissant les prises de position antérieures du président, spécialement sur le caractère supranational du traité de Paris de la CECA ainsi qu'à propos du plan Pleven, on se disait qu'un homme d'Etat, aussi ferme et conséquent dans ses actes, s'emploierait certainement à imprimer ses conceptions à l'Europe unie.

Le Grand-Duché de Luxembourg était fort attaché aux traités et spécialement à ce qu'on appelait « l'acquis communautaire ».

En fait, le général de Gaulle n'a fait aucun acte dans le sens de la dénonciation ou du rejet des traités, bien qu'il ne fût pas, au départ, un chaud partisan.

Le projet politique de De Gaulle était de réunir à Paris un sommet à Six pour approuver le plan d'une plus systématique coopération politique européenne.

Afin de bien préparer cette réunion, le président recevait successivement à l'Elysée les chefs de gouvernement et leurs ministres des Affaires étrangères. Nous nous y rendîmes le 17 septembre 1960.

Le rite suivi prévoyait d'abord un tête-à-tête avec le Général devant la cheminée du salon. Plutôt préparé à entendre de la bouche de mon illustre hôte ses propres idées sur la conjoncture politique, je fus surpris qu'il débutât par me demander ex abrupto mon opinion sur la situation générale. Pris au dépourvu, je rassemblais mes pensées sur l'état de l'Europe et du monde. Je lui disais que, fondamentalement, nous étions d'accord avec l'idée d'un complément aux traités existants portant sur la coopération en matière de politique pure. J'ajoutai que le fait, que la France en ait pris l'initiative, nous paraissait naturel, à nous, Luxembourgeois. En cette matière, l'Europe communautaire a besoin d'un leader. Il ne pouvait y en avoir un autre que la France à cette époque. D'ailleurs, nous ne confondions pas un certain leadership acceptable par tout le monde avec des visées purement hégémoniques que d'autres prêtaient à la France.

Le président me parla de l'Allemagne, de la nécessité de l'accrocher durablement à l'Ouest. Les thèmes furent développés dans une réunion des deux délégations, qui comportaient du côté français le Premier ministre Michel Debré et le ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville, de notre côté, hormis Eugène Schaus, l'ambassadeur Robert Als et le directeur politique Pierre Pescatore.

Nous ne manquions pas de faire état également de certaines de nos préoccupations. La recherche de nouvelles formes de collaboration dans des matières non couvertes par les deux traités existants ne devait pas avoir pour effet la dénaturation ou la remise en question de

ceux-ci. Mais il ne nous paraissait pas déraisonnable de rechercher, au-delà de ces textes intangibles, d'autres modalités de rapprochement dans des domaines non couverts par ceux-ci. Nous étions frappés par la cordialité de l'accueil. Au cours du déjeuner et après, le président paraissait très détendu jusqu'au point d'évoquer des souvenirs de jeunesse en rapport avec le Luxembourg. Il manifestait une grande sympathie pour notre maison souveraine. Il avait beaucoup admiré l'attitude de la Grande-Duchesse Charlotte lors de son séjour à Londres pendant la guerre. Il se produisait le même phénomène que celui que le chancelier Konrad Adenauer a évoqué dans ses Mémoires. Il y décrit ainsi comment, avant sa première rencontre avec le Général, il avait éprouvé une certaine tension de l'esprit due à la réputation de redoutable interlocuteur de son hôte. Une fois en sa présence, il était surpris par un accueil plein de gentillesse qui mettait Adenauer parfaitement à l'aise.

Le lendemain, le journal *Le Monde* soulignait la particulière cordialité qui avait présidé à la rencontre. *The Times* de Londres estimait à son tour que « le Luxembourg appuie la France au sujet de la coopération ».

La convocation de la rencontre au sommet, souhaitée par le général de Gaulle, était précédée d'une intense activité diplomatique du côté français et d'hésitations, d'appels à la vigilance du côté des autres partenaires.

De Gaulle réussit finalement à y intéresser Adenauer et Fanfani. Les pays du Benelux acceptèrent à leur tour, non sans réticences dans le cas de nos partenaires néerlandais.

La conférence s'ouvrit le 10 février 1961 dans le salon de l'Horloge au Quai d'Orsay, présidée par le Général.

Celui-ci fit une introduction exposant l'opportunité du sommet. Flattant l'amour-propre de chaque pays partenaire, il exaltait une conjonction des meilleures qualités de chacun. Il gratifia mon pays du qualificatif de la « solidité ».

Voici comment le président relate le tour de table suivant dans ses Mémoires : « Le débat est animé, car les arrière-pensées sont brûlantes. A vrai dire, celles-ci se rapportent toutes à l'Amérique et à l'Angleterre.

A ma proposition formelle d'organiser tout de suite la coopération politique des Six, Adenauer donne son entière approbation. Werner en fait autant. Fanfani s'y rallie avec quelques réserves. Eyskens et Wigny ne s'y opposent pas d'abord. Mais Luns exprime, non sans âpreté, toutes sortes de réticences. Ce que voyant, Eyskens adopte la même attitude. »

Ce jour-là, le représentant de la Belgique s'était exprimé avec une modération plutôt positive puisqu'il n'avait aucune raison de faire le difficile. Depuis l'éclatement de la crise congolaise, le gouvernement français avait soutenu la politique belge à propos de ce conflit douloureux.

En fait, ce fut le chancelier Adenauer, qui avait reçu la veille diverses assurances concernant la fidélité de la France à l'Alliance atlantique et aux traités communautaires, qui s'exprima avec le plus de chaleur. J'étais, si j'ai bon souvenir, le second intervenant. Je reconnaissais d'emblée qu'il fallait donner un prolongement politique aux Communautés économiques, me référant à l'expérience du Grand-Duché, qui, même sur le plan économique, avait assumé des solidarités successives sur des plans de plus en plus larges qui s'imbriquaient tout en se respectant mutuellement à l'instar de plusieurs cercles géométriques à circonférence croissante. Dès lors, une approche politique, suivant une nouvelle méthode plus appropriée à la matière, ne me semblait pas faire difficulté à condition de ne pas affaiblir les allégeances établies. La notion de "solidarités successives" semblait plaire à mes partenaires, notamment au chancelier Adenauer, à en juger à ses légers hochements de tête.

Les choses se gâtèrent quand la parole fut donnée à la délégation néerlandaise. Le Premier ministre De Quay passa tout de suite la parole à son ministre des Affaires étrangères, Joseph Luns, sous le prétexte, assez surprenant, que les principes constitutionnels des Pays-Bas faisaient du ministre des Affaires étrangères le porte-parole du gouvernement en matière de politique internationale, surtout à l'étranger.

Les ministres des Affaires étrangères furent chargés de préparer un communiqué. Celui-ci donna lieu à une âpre discussion, mais fut néanmoins prêt vers la fin de l'après-midi. Le communiqué final énonçait des apaisements clairs ou implicites au sujet de l'intangibilité des traités. La principale décision pratique était celle de charger une commission composée de représentants des six gouvernements de présenter à la prochaine session, à Bonn, des propositions concrètes concernant les réunions des chefs de gouvernement et de ministres des Affaires étrangères, ainsi que toute autre réunion qui paraissait souhaitable !

La préparation de la conférence de Bad Godesberg (près de Bonn) était laborieuse. Reportée successivement, elle se tint finalement le 18 juillet 1961.

Sur la base de diverses propositions dont notamment une version italienne, le groupe d'études proposé à Paris avait élaboré, sous la présidence de l'ambassadeur Christian Fouchet, un projet de communiqué. Le chancelier Adenauer présidait la conférence avec autorité et habileté. Les âpres marchandages ne provoquèrent pas de véritables éclats. Le président de Gaulle se montrait plutôt sous un jour conciliant.

Le communiqué dit de Bad Godesberg, qui fut finalement approuvé, doit être considéré, pour qui a vécu les antécédents et les tensions sous-jacentes, comme un chef-d'oeuvre d'équilibre entre les différentes tendances. Ce résultat était peut-être dû à l'ambiance du moment, en considération des nuages noirs qui s'accumulaient sur la scène mondiale. La presse internationale était favorable, constatant que la déclaration donnait des apaisements au sujet des objections tirées des traités existants, des relations atlantiques et autres. Elle élargissait même la coopération à la culture, prévoyant, entre autres, la création à Florence d'une université européenne.

Si, dans la suite, chacun des partenaires s'en était tenu à la lettre de la déclaration, les travaux du comité Fouchet auraient dû aboutir à un résultat tangible.

En fait, beaucoup d'arrière-pensées avaient été momentanément réprimées. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères dans le nouveau cabinet Lefèvre-Spaak, notait au lendemain de la conférence de Bonn : « Je suis inquiet, car il me semble qu'il y a une grande différence entre les textes qui ont été rendus publics et l'esprit de la discussion ».

Jusqu'à-là, le gouvernement luxembourgeois avait tenu un front commun avec ses partenaires du Benelux aussi longtemps qu'il s'agissait de défendre les traités et les alliances. Or, le 31 juillet, à peine quinze jours après la clôture de la conférence de Bonn, le gouvernement britannique annonçait son intention d'engager des négociations en vue de l'adhésion aux Communautés européennes.

Ce coup d'éclat allait peser sur les travaux du comité Fouchet et l'entraîner dans une dialectique inextricable.

Les Hollandais y trouvaient le moyen de renforcer un nouveau préalable, déjà avancé plus timidement auparavant, à savoir qu'ils n'acceptaient le nouveau modèle de coopération politique qu'en cas d'adhésion de la Grande-Bretagne. Luns réussit à convaincre Spaak de sa thèse.

Conformément à la position que nous avons prise depuis le début, nous nous refusions, Schaus et moi, de nous engager sur ce préalable. Foncièrement, nous avons accepté de participer au comité Fouchet, convaincus que nous étions que, si cette étude était menée sérieusement, la France de De Gaulle serait à son tour prise au jeu et entraînée plus loin qu'elle ne l'avait d'abord prévu.

Nous étions quelque peu surpris de l'attitude de Spaak qui, dans une de ses premières déclarations publiques, avait encore opiné : « Ce que le général de Gaulle propose n'est pas satisfaisant, mais c'était mieux que rien et il fallait donc suivre ».

Je ne suis pas en mesure de situer exactement les motifs de son durcissement. Était-ce sous l'influence de Londres ? Je ne le crois pas.

Plus plausible me paraît l'hypothèse que Spaak se serait laissé convaincre qu'il fallait éviter une entente franco-allemande qui risquerait de dominer la Communauté et au-delà l'Europe. Il aurait épousé l'attitude anti-hégémonique qui est très vive aux Pays-Bas pour des raisons historiques.

Le ministre Luns exigeait que la Grande-Bretagne fût associée à la négociation dès avant un accord sur l'adhésion. Mon gouvernement considérait cette exigence comme illogique et surtout contre-productive au point de vue de l'idéal supranational. Nous pensions que la Grande-Bretagne n'était pas plus portée vers une telle approche que le gouvernement français. Personnellement, je croyais savoir que le gouvernement britannique se contenterait d'être régulièrement informé du progrès de la négociation afin de pouvoir éventuellement exprimer une opinion.

Le gouvernement luxembourgeois, loin d'être hostile à l'adhésion britannique, l'acceptait en principe avec empressement, ne fût-ce que par reconnaissance pour la contribution britannique à la victoire finale de 1940 à 1945.

Mais il nous semblait qu'à ce stade, il incombait à ceux qui avaient, dès le départ, pris la route de la Communauté, de s'entendre sur la suite.

Personnellement, j'avais d'excellentes relations avec les Premiers ministres britanniques de cette décennie.

A travers les discussions des projets Fouchet successifs, nous nous sommes efforcés de tenir cette ligne médiane bien que nous fussions dans une position inconfortable vis-à-vis de nos deux autres partenaires du Benelux.

Le président de Gaulle, qui avait fait des concessions en acceptant pleinement les traités et quelques phrases sur l'Alliance atlantique, durcissait à nouveau sa position en présence de l'opposition belgo-néerlandaise.

Le plan Fouchet III, avec les quelques amendements apportés à la suite de l'intervention de l'ambassadeur Catani, semblait avoir trouvé l'accord de quatre des six Etats-membres, dont le Luxembourg.

J'étais favorable aux thèses gaullistes dans les phases initiales de la négociation Fouchet, je l'ai dit. Je dois cependant à la vérité de dire qu'à un certain moment, l'idée m'est venue que le gouvernement français chercherait par un autre biais à obtenir telle ou telle modification du traité de Rome, notamment au sujet des procédures de décision au sein du Conseil des ministres.

L'échec du plan Fouchet n'a pas empêché la réalisation de progrès notables politico-économiques dans le cadre du traité de Rome. En 1963, on est entré dans la seconde étape du Marché commun. Il y avait surtout l'acceptation, par tous et notamment par les instances françaises, de la politique agricole commune qui comportait une incontestable mise en commun de droits souverains.

C'est au milieu de l'année 1965 que se produira une crise institutionnelle à propos, entre autres, des procédures de décision, qui ne trouvera sa solution qu'en janvier 1966.

La conférence dite des « retrouvailles » fut convoquée à Luxembourg sous présidence luxembourgeoise. Elle aboutit à une espèce de modus vivendi plutôt boiteux.