

A propos du livre

«Le conflit sarrois 1945-1955» de M. J. Freymond

par Gérard DELEIXHE,

Avocat. Assistant à l'Université de Liège

★

Centre européen de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale. — Etudes de cas de conflits internationaux. — I. — Editions de l'Institut de Sociologie Solvay. — Bruxelles, 1959.

**

Mil neuf cent quarante-cinq, mil neuf cent cinquante-cinq, deux dates, une décennie au cours de laquelle s'est joué, une nouvelle fois, le destin de la Sarre.

Situé aux confins de la République Fédérale d'Allemagne, de la République Française et du Grand-Duché de Luxembourg, ce petit territoire fut, pendant ces dix années, l'enjeu d'une lutte politique entre ses deux grands voisins.

D'une superficie à peine égale à celle du Luxembourg, la Sarre compte une population plus de trois fois supérieure. Sa principale richesse réside dans son bassin industriel qui s'étend de Mettlach à Neunkirchen en passant par Sarrelouis, Sarrebruck et Saint-Ingbert. Sur un espace de quelques kilomètres carrés sont groupées des usines dont la production intéresse l'économie de l'Europe entière: 16.246.000 tonnes de charbon et 3.613.000 tonnes d'acier (1) — 25 % de la production française environ — sont sorties des usines sarroises en 1959.

Un tel potentiel économique devait tout naturellement attirer l'attention de la République Française au lendemain de l'effondrement du III^e Reich.

En 1918, déjà, le Gouvernement de Paris, arguant des lourdes pertes matérielles subies, réclama le rattachement de la Sarre à la France. Cette prétention se heurta à l'opposition des Alliés et, en particulier, à celle du Président Wilson, hostile à toute cession de territoire sans plébiscite préalable.

Un compromis intervint lors de la conclusion du Traité de Versailles. Aux termes de celui-ci, la Sarre fut détachée politiquement de l'Allemagne et son administration confiée à une Commission de Gouvernement placée sous le contrôle de la Société des Nations. La France se vit reconnaître, en outre, de larges avantages économiques, notamment la propriété des gisements charbonniers sarrois.

Ce régime présentait toutefois un caractère temporaire. L'article 49 du Traité de Versailles précisait qu'un plébiscite interviendrait à l'expiration d'un délai de 15 ans. Il permettrait à la population sarroise de se prononcer définitivement sur son destin.

Le 17 janvier 1935, le Conseil de la Société des Nations, faisant droit à la volonté exprimée lors du plébiscite du 13 janvier, proclama le retour de la Sarre à l'Allemagne. Le Gouvernement français s'inclina. Le problème paraissait résolu.

En 1945, la défaite de l'Allemagne permit à la France d'élever à nouveau des prétentions sur ce territoire. Pendant plus de dix ans — jusqu'à la conclusion des Accords de Luxembourg, le 27 octobre 1956 — Paris et Bonn allaient s'opposer dans une lutte, pacifique cette fois, mais dont le prolongement était susceptible de réduire à néant les efforts entrepris en faveur de la réconciliation franco-allemande et de compromettre l'unification européenne amorcée.

L'ouvrage du Professeur Jacques Freymond, *Le conflit sarrois 1945-1955*, a pour objet l'examen de ce différend. Son but dépasse largement le

(1) *Bulletin statistique Charbon et Acier*, juillet 1960, pp. 4 et 198.

cadre d'une monographie historique. L'auteur ne se contente pas de retracer, avec la plus grande minutie et un souci évident d'objectivité, l'évolution du litige dans ses multiples phases. Il s'efforce en outre de mettre en lumière les causes qui sont à l'origine des faits ainsi que les diverses influences qui se sont fait sentir tout au long du conflit.

Publié à l'initiative du Centre européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, « *Le conflit sarrois* » est le premier ouvrage d'une Collection dont le but est d'analyser le mécanisme des tensions internationales et d'identifier les forces profondes qu'elles mettent en jeu. Par cette étude détaillée d'un certain nombre (2) de différends internationaux, le dessein du Centre européen de la Dotation Carnegie est de tenter de déterminer les règles éventuelles qui président au développement de ce genre de conflit et d'élaborer peut-être, sur cette base, quelques-uns des principes dont pourraient utilement s'inspirer les hommes d'Etat dans la solution des litiges dont ils sont saisis.

Dans cette perspective, la première démarche qui s'impose est une description précise des faits. L'ouvrage du Professeur Freymond se soumet à cette exigence et dresse, dans sa première partie, un tableau très complet de l'évolution historique du conflit sarrois.

Le vide créé par l'effondrement de l'Allemagne, la crainte de renouveler les erreurs commises à Versailles, la nécessité d'obtenir des garanties réelles, incitent le Gouvernement français à réclamer, dès 1945, la séparation de la Sarre du reste de l'Allemagne. Deux possibilités s'ouvrent à la France : l'annexion pure et simple ou l'union économique seule, mitigée par l'autonomie politique. Cette seconde solution est adoptée. La France y voit le moyen de priver l'Allemagne du potentiel économique sarrois, de compenser les lourdes pertes subies pendant la guerre sans compromettre pour autant ses prétentions sur la Ruhr et la Rhénanie, ni ses droits aux réparations adéquates.

Conséquence de cette décision, des élections sont organisées en Sarre, dès 1947. Elles amènent au pouvoir le *leader* chrétien-populaire, M. Johannes Hoffmann, dont les sympathies au projet français sont bien connues. Sous l'impulsion de cette forte personnalité, la Diète sarroise adopte, le 8 novembre 1947, une Constitution aux termes de laquelle la Sarre devient « un territoire organisé de manière autonome, démocratique et sociale et

économiquement rattaché à la France ». Dans la suite, diverses mesures législatives sont prises en vue de réaliser l'union économique franco-sarroise. Diverses conventions sont signées et mises en vigueur.

A partir de ce moment, le Gouvernement de Paris s'efforce de consolider la position acquise. L'accord des Alliés et de la République Fédérale d'Allemagne lui est indispensable.

Si l'Union Soviétique se refuse à reconnaître le fait accompli, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, par contre, appuient dès l'origine les prétentions françaises. Ces deux Etats soulignent toutefois le caractère provisoire du statut accordé à la Sarre. Le règlement définitif du problème sarrois ne peut intervenir, selon eux, que dans le cadre d'un traité de paix général.

De son côté, le Gouvernement fédéral s'oppose énergiquement à la politique française. Sa première prise de position officielle date de 1950. Diverses raisons motivent ce retard : obligation pour le Chancelier Adenauer de rendre préalablement à l'Allemagne un *standing* politique et économique sur le plan international, nécessité de ne pas heurter l'opinion publique en faisant montre, au lendemain de la guerre, d'un nationalisme intransigeant, obligation de tenir compte de l'importance réduite des pouvoirs dont il dispose, etc.

Ces divers éléments expliquent également le ton modéré employé durant tout le conflit par le Chancelier Adenauer. Celui-ci est convaincu que le problème sarrois ne doit pas constituer un obstacle à la réconciliation franco-allemande ni à la politique d'intégration européenne inaugurée en 1949. Cette modération n'exclut cependant pas la fermeté. A de nombreuses reprises, il s'insurge contre les prétentions françaises et proclame l'appartenance de la Sarre à l'Allemagne.

Grâce à un essor économique exceptionnel et à une grande stabilité politique, la République Fédérale acquiert une influence sans cesse croissante sur l'échiquier international. Elle en est d'ailleurs pleinement consciente. Le monde libre est disposé à faire des concessions pour qu'elle participe à sa politique. Persuadé que le temps joue en sa faveur, le Gouvernement de Bonn ne montre aucun empressement à négocier.

(2) Cinq monographies sont en préparation.

Cette attitude empêche la France de consolider les avantages acquis en Sarre. Elle l'oblige à composer pour trouver une base d'accord avec Bonn. Dès 1950, le Gouvernement français se rend compte de l'urgence qu'il y a à résoudre le conflit.

Il a le sentiment que tout retard affaiblit sa position ; la tension internationale entre l'Est et l'Ouest, brusquement accrue par l'agression coréenne, estompe les souvenirs de la guerre 1939-1945 et rend la collaboration avec l'Allemagne plus nécessaire que jamais. Le contentieux franco-allemand doit disparaître au plus tôt.

En Sarre, l'opposition s'organise. La fermeté du Gouvernement de Bonn lui rend l'espoir de triompher un jour. Le redressement économique spectaculaire réalisé au lendemain de la guerre ne se poursuit plus à la même cadence. Les motifs de mécontentement s'accumulent. De plus en plus, les regards de la population se tournent vers l'Allemagne. Le Gouvernement de M. Hoffmann doit faire face à une situation chaque jour plus tendue. Il est contraint de prendre des mesures draconiennes contre ses opposants : expulsion de certaines personnes, tel curé Bungarten, dont les préférences pour la République Fédérale sont trop bien connues, interdiction de partis politiques — le D.P.S. du Dr Schneider par exemple — qui prônent ouvertement le retour de la Sarre à l'Allemagne, etc.

Les négociations franco-allemandes entamées au début de 1952 s'enlisent, les deux Gouvernements étant amenés à raidir leur attitude en raison des oppositions violentes que des concessions éventuelles susciteraient au sein de leur Parlement.

Sur le plan diplomatique intervient, à ce moment, une initiative importante. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe se saisit de la question sarroise et la porte à son ordre du jour. Elle confie à M. van der Goes van Naters le soin de lui faire rapport sur le statut futur de la Sarre. Dans l'étude remarquable qu'il dépose au début de 1954, M. van der Goes van Naters propose de doter ce pays d'un statut européen dans le cadre de la Communauté politique dont le projet a été élaboré entretemps par l'Assemblée *ad hoc*.

Adopté comme base de discussion par les deux Gouvernements, ce rapport permet d'aboutir bientôt à un accord Adenauer-Teitgen. Bien qu'il préserve les intérêts essentiels de la France, cet accord ne reçoit pas l'approbation du Gouvernement de

Paris et aucune suite n'y est donnée. Quelques mois plus tard, le Plan van Naters lui-même subit le même sort, l'échec de la Communauté de Défense entraînant l'abandon du projet de Communauté politique et, par conséquent, du statut européen envisagé.

Convaincu cependant que le retard apporté à la solution du conflit sarrois renforce la position diplomatique de l'Allemagne, le Gouvernement français multiplie les efforts. En octobre 1954, il n'hésite pas à exercer une pression sur le Gouvernement fédéral pour le contraindre à transiger. M. Pierre Mendès-France, Président du Conseil à l'époque, détient d'ailleurs un atout majeur propre à convaincre Bonn de la nécessité de régler le conflit : l'approbation par la France des Accords de Paris, approbation sans laquelle l'Allemagne ne pourrait ni recouvrer sa souveraineté, ni entrer à l'O.T.A.N.

Dans la nuit du 23 octobre 1954, les deux chefs de gouvernement signent un compromis : jusqu'à la conclusion d'un traité de paix, la Sarre sera dotée d'un statut européen dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale. L'union économique franco-sarroise sera maintenue. Une coopération du même type sera progressivement établie entre la Sarre et la République Fédérale d'Allemagne. Ce statut sera préalablement soumis à l'approbation du peuple sarrois.

Le différend paraît résolu, tant il semble évident aux négociateurs que l'accord intervenu obtiendra une large adhésion en Sarre.

Le referendum a lieu un an plus tard, le 23 octobre 1955. Il est contrôlé par une Commission de l'Union de l'Europe Occidentale présidée par le sénateur belge Fernand Dehousse. A une forte majorité (67,72 %), la population se prononce contre le statut proposé. Elle manifeste ainsi, sans équivoque, sa volonté de réintégrer la patrie allemande.

Devant cet échec, le Gouvernement français à la sagesse de tirer les conclusions qui s'imposent. Par les Accords de Luxembourg de 1956, il accepte la réintégration politique et économique de la Sarre à l'Allemagne.

Après cet examen historique du conflit dont nous venons d'évoquer les principales phases, le Professeur Freymond s'attache, dans la seconde partie de son ouvrage, à déterminer les forces qui

s'opposèrent dans l'évolution de ce différend, à préciser leur rôle et leur influence.

En premier lieu, l'auteur attire l'attention sur le rôle non négligeable joué par d'éminentes personnalités. C'est l'occasion de mettre en lumière l'attitude modérée mais ferme du Chancelier Adenauer. Sa parfaite connaissance du problème, le soutien permanent qu'il reçut du *Bundestag*, la stabilité de son gouvernement, le prestige qui s'attache à sa personne, lui conférèrent des atouts précieux dans les négociations délicates qu'il dût mener.

La France ne put lui opposer que des gouvernements divisés, ne disposant que de faibles majorités et qui, manifestement, étaient dépourvus des moyens nécessaires à la réalisation de leur politique.

Il est fait mention en outre de l'influence prépondérante exercée en Sarre par deux personnalités de premier plan : tout d'abord, M. Gilbert Grandval, successivement Gouverneur militaire, Haut-Commissaire puis Ambassadeur, qui incarna véritablement la France en Sarre. Il eut le grand avantage de demeurer dans ce pays pendant toute la durée du conflit. Cette permanence lui permit d'acquérir une influence incontestable et de jouer, dans l'évolution du différend, un rôle considérable sinon toujours heureux. Ensuite, M. Johannes Hoffmann, Ministre-Président du *Saarland* de 1947 à 1955, qui se prononça, dès le début, en faveur de l'autonomie de son pays. Sa popularité était immense. Sans être le dictateur que certains accusèrent, force est de constater que son gouvernement ne réussit pas à créer un climat favorable au développement des idées démocratiques. Disposant de la majorité absolue au *Landtag*, il ne dut jamais tenir compte d'aucune opposition. Favorable à l'adoption du statut européen, il n'hésita pas à mener activement la campagne du referendum et à engager son prestige dans cette bataille. Le 23 octobre 1955, tirant sagement les conséquences de l'échec de sa politique, il démissionna et abandonna même son mandat de député.

D'autres influences — partis politiques français, allemands et sarrois, syndicats, groupements économiques — se sont manifestées à des titres divers.

Le Professeur Freymond évoque notamment le rôle décisif joué par les syndicats dans l'issue du conflit. A ce sujet, il nous rappelle que ce sont les

syndicats chrétiens qui déterminèrent le parti C.D.U. Sarre — le parti sarrois le plus important — à se prononcer contre l'adoption du statut européen. Cette intervention priva, en fait, ce dernier de toute chance d'approbation.

L'action du clergé n'est pas non plus à sous-estimer dans ce pays profondément croyant et où dans sa grande majorité la population est formée de catholiques pratiquants. Celui-ci prit publiquement position dès le début du conflit. Les évêques de Spire et de Trèves proclamèrent ouvertement le caractère allemand de la Sarre et se rangèrent parmi les premiers opposants à la politique française.

Ces influences diverses contribuèrent à modifier les sentiments de l'opinion publique sarroise. Si celle-ci soutint le Gouvernement de M. Hoffmann jusqu'en 1952, à partir de ce moment et pour différentes causes — attraction vers la République Fédérale qui retrouve son dynamisme économique, maladroites répétées de la politique française, mesures arbitraires prises par le Gouvernement sarrois, etc., — ses préférences allèrent à l'Allemagne. Le sentiment nationaliste, à peine en veilleuse, reprit rapidement le dessus ; le peuple sarrois n'hésita pas à faire fi des avantages économiques acquis pour réintégrer ce qu'il considérait comme la mère patrie.

L'idée européenne ne fut pas absente et joua un rôle non négligeable dans le règlement du conflit. Le Plan van der Goes van Nater, l'action de la Commission de l'U.E.O. contribuèrent, sans conteste, à faciliter la recherche d'une solution.

Quelles conclusions le Professeur Freymond tire-t-il de ces données ?

Dans un but économique et politique, la France tente de séparer définitivement la Sarre de l'Allemagne. Anéantie par la défaite du III^e Reich, cette dernière est réduite au silence. Elle ne cautionne pas pour autant les aspirations françaises. Bien au contraire, au fur et à mesure que le Gouvernement fédéral regagne en puissance et en autorité, ses objections à la politique française se font plus nettes et plus pressantes. L'abandon de la Sarre au profit de la France est inacceptable pour elle. Il constituerait un précédent dangereux qui risquerait d'anéantir ses prétentions sur les territoires de l'Est. Elle ne peut donc consentir à aucune modification définitive de ses frontières.

De leur côté, les Français ne parviennent pas à offrir aux Sarrois « un pôle d'attraction assez puissant pour les détourner de la mère patrie ». Ils leur rendent la prospérité mais ne peuvent leur faire oublier leur attachement au *Deutschtum*.

Faut-il expliquer cette carence, comme M. Grandval, par la « débilité du régime » ? M. Freymond se montre plus nuancé. Ce jugement se révèle trop sommaire à ses yeux. D'autres éléments interviennent : le prestige de personnalités telles que le Chancelier Adenauer, le Président Hoffmann, le Docteur Schneider, etc., le rôle — capital selon nous — de la réaction affective et du sentiment nationaliste, la modification du rapport des forces entre la France et l'Allemagne, la différence d'intérêt manifesté par les peuples allemand et français au sort de la Sarre, etc.

Et l'auteur de conclure qu'aucun de ces différents facteurs ne peut expliquer, à lui seul, l'évolution du conflit. « Ils ne sont, écrit-il, les uns et les autres, que les éléments d'une explication qui doit être cherchée par delà chacun d'eux dans leur combinaison et dans leur interaction ».

Écrit dans un style brillant, cet ouvrage apporte au lecteur une mine de renseignements et contient une analyse pénétrante du conflit sarrois.

Qu'il nous soit permis cependant de regretter l'absence de toute mention du « Tribunal de composition internationale » institué en Sarre au lendemain du referendum (3). Certes, nous ne nous dissimulons pas le rôle extrêmement modeste que ce Tribunal a joué. Il nous paraît cependant incontestable qu'il a facilité grandement le règlement du conflit. Sa création a évité que ne s'envenime la crise grave qui avait surgi entre les politiciens sarrois à la fin du mois d'octobre 1955 et dont le développement aurait, sans aucun doute, entraîné un durcissement de l'attitude française et réduit considérablement les possibilités d'accord amiable entre Paris et Bonn.

De même, le discours prononcé la veille du referendum au micro de Radio-Sarrebruck par le Président Fernand Dehousse aurait mérité, à notre avis, d'être signalé (4). Il a empêché, dans une large mesure, que les résultats de la consultation populaire ne puissent faire l'objet de contestations

et a contribué, de ce fait, au succès des négociations franco-allemandes de 1956.

Il s'agissait là de « tournants dangereux dans l'évolution du conflit », tournants dangereux sur lesquels la Dotation Carnegie veut précisément attirer l'attention et rechercher les meilleurs moyens de les résoudre, sinon de les éviter.

Dans le même ordre d'idée, signalons que le Professeur Freymond ne paraît pas avoir pu consulter les documents de la Commission européenne de contrôle. Parmi ceux-ci figure notamment un nombre élevé de rapports établis par des observateurs impartiaux sur le déroulement de la campagne du referendum et des élections du 18 décembre 1955. Nul doute que ces renseignements eussent constitué pour l'auteur un élément d'information non négligeable sur le jeu des influences qui se sont opposées. Regrettons que l'U.E.O. ne croie pas encore pouvoir autoriser l'accès à ces archives !

Enfin, les conclusions auxquelles aurait pu aboutir une analyse aussi poussée du conflit ne sont pas dégagées avec beaucoup de netteté.

Il est permis de penser à cet égard que le Professeur Freymond s'est délibérément abstenu de conclure. Il a préféré, semble-t-il, réserver à une publication ultérieure, les jugements et considérations qu'a pu lui inspirer l'intéressante étude qu'il livre aujourd'hui à nos réflexions. D'autres monographies sur des thèmes semblables sont en préparation et vont paraître prochainement dans la même Collection. Il a pu lui paraître prématuré de préjuger des résultats des travaux qui vont suivre en publiant des conclusions fragmentaires qui sont destinées à figurer de toute manière dans le volume consacré aux conclusions générales de ces recherches.

Avouons notre impatience à voir publier cet ouvrage de synthèse qui s'annonce, d'ores et déjà, riche d'enseignements positifs.

(3) Ce Tribunal a été créé en Sarre en vue de veiller à ce que personne ne subisse de préjudice en raison de l'attitude politique qu'il avait adoptée entre le 8 mai 1945 et le 18 décembre 1955. Il tint sa première session en mars 1956. Voir « Le problème sarrois », I.R.R.I., *Chronique de Politique étrangère*, vol. IX, n° 5, pp. 667 et suiv.

(4) Pour le texte de ce discours, voir Fernand Dehousse : « L'Europe et le Monde », Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, pp. 448 et suivantes.

