Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 295
16 septembre 1954

Situation résultant de l'échec du Traité de Paris, en vue des solutions de rechange que peuvent être envisagées

Rapport
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Georges BOHY, Belgique, Groupe socialiste

1. L'échec de la C. E. D.

Il est fondamental à la clarté du présent débat de rappeler les étapes franchies :

Septembre 1947 : Fondation de l'Union parlementaire européenne à Gstaad.

Mai 1948 : Congrès du Mouvement Européen à La Haye.

5 mai 1949 : Etablissement du Statut du Conseil de l'Europe.

9 mai 1950 : Proposition du Plan Schuman par le Gouvernement français.

11 août 1950 : Recommandation de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe relative à la constitution d'une armée européenne.

24 octobre 1950 : Proposition du Gouvernement français relative à la constitution d'une armée européenne.

18 avril 1951 : Signature du traité instituant la C.E.C.A.

27 mai 1952 : Signature du traité instituant la C.E.D.

10 août 1952 : Entrée en vigueur du traité instituant la C.E.C.A.

10 septembre 1952 :Résolution du Conseil des Ministres chargeant les membres de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. de la tâche confiée par l'article 38 du traité de la C.E.D. à l'Assemblée de cette institution (élaboration d'un projet de traité créant une autorité politique supranationale).

10 mars 1953 : Remise par l'Assemblée ad hoc aux six ministres du projet de traité portant statut d'une Communauté Européenne.

Cette chronologie est indispensable à la bonne intelligence des problèmes que nous avons à résoudre. Elle nous montre d'abord comment les premiers efforts vers l'unité européenne et les premiers résultats acquis étaient éloignés de toute préoccupation militaire. Si, un an après sa création, le Conseil de l'Europe est amené à se préoccuper, en élargissant les limites de sa compétence statutaire, des problèmes de la défense, c'est qu'il y a été contraint, en dehors de son propos et, pour beaucoup de ses membres, contre leur propos. C'est qu'à la guerx'e civile grecque de 1946, au coup d'Etat de Prague de mars 1948 — qui avait conduit au Traité de Bruxelles — au blocus de Berlin, générateur important du Traité de l'Atlantique Nord, était venue s'ajouter l'agression du 21 juin 1950 contre la Corée du Sud, sans compter les transformations politiques internes imposées par PU.R.S.S. à tous les Etats dont elle assurait l'occupation en vertu des Accords de Yalta.

L'inquiétude née de ces événements projetait dès lors une lumière crue sur la faiblesse militaire des pays libres, et posait brutalemont le problème de la contribution de l'Allemagne à la sécurité eommiuie.

Si la recherche d'une formule d'unité, ou à tout le moins d'union plus étroite entre les libres démocraties d'Europe a revêtu, à un certain moment, la forme d'un traité essentiellement militaire, ce n'est pas en raison d'une volonté européenne, mais sous la pression d'événements extérieurs à l'Europe libre, qu'elle n'a ni voulus, ni souhaités. Et ses préoccupations non-militaires étaient si constantes, restaient si essentielles, qu'on insérait dans le traité de la CE.D. l'article 38, d'une portée purement politique, et qu'on s'efforçait de donner à cet article son efficacité en dehors et indépendamment du traité.

La décision de l'Assemblée Nationale française sera ici, inévitablement, abondamment commentée. Les partisans, enthousiastes ou résignés de la C.E.D., la critiqueront. Les adversaires diront les raisons qu'ils ont de s'en réjouir. Il n'entre pas dans mon propos de tenter l'effort, d'ailleurs voué à l'échec, de les en dissuader. Je souhaite simplement qu'ils n'y apportent, les uns et les autres, ni trop de passion, ni trop d'injustice. Aux partisans de la CE.D. je demanderai si cette Assemblée même, et la nation qu'ils représentent, y compris celles qui déplorent le plus aujourd'hui l'échec de la CE.D., ont fait tout ce qu'elles pouvaient pour qu'elle réussisse. Il est pourtant vrai que l'Italie n'a pas encore ratifié. Il est tout aussi vrai que la ratification connut, en Allemagne, bien des obstacles. Si la Belgique a ratifié, ce ne fut qu'à travers des lenteurs difficilement explicables. Et des pays qui, tout en n'acceptant pas d'être partie intégrante an traité, soiihaitaient sa ratification, doivent faire bonne mesure, eux aussi, au prétexte fourni par leur abstention et aux inquiétudes légitimes suscitées par elle.

Aussi bien, îiotre vraie tâche n'est-elle point de rechercher, avec amertume pour les uns, avec satisfaction pour les autres, les responsabilités. Elle est de préciser les conséquences, de voir si des problèmes nouveaux et urgents se trouvent ainsi posés et, dans l'affirmative, de les résoudre.

2. Les conséquences

On n'oubliera pas que la C.E.D. est née de la nécessité, de plus en plus évidente :

1. de faire participer l'Allemagne à notre sécurité commune ;
2. de parer aux inconvénients possibles de cette participation, tant pour les démocrates allemands, peu soucieux de voir se reformer, par le truchement du grand état-major, une autorité militaire susceptible de peser dangereusement sur la politique interne, que pour les pays exennemis de l'Allemagne, préoccupés de prendre leurs garanties contre toutes les conséquences de pareille renaissance.

Aux yeux des tenants du traité, l'intégration avait pour mérite essentiel :

1. de limiter étroitement l'importance des armes allemandes ;
2. d'exercer sur cette limitation un double contrôle international, l'un politique et l'autre militaire ;
3. d'empêcher que la légitime aspiration de l'Allemagne à l'unité ne puisse l'entraîner, à la faveur d'un changement politique comme elle en a connu dans le passé, à une reconduction de la politique de Rapallo. Parce qu'il existe en Allemagne, à l'heure actuelle, un incontestable désir de démocratie sincère, nous pouvons affirmer que ces trois préoccupations sont celles de la très grande majorité des hommes politiques allemands d'aujourd'hui, même de ceux qui n'ont pas cru que la C.E.D. fut la meilleure manière d'y répondre.

Les opposants au traité de la C.E.D. se répartissent, en nombre variable selon les parlements, mais en catégories constantes dans tous, en quatre catégories :

1. ceux qui, servant l'obédience communiste, entendaient faire échec à tout renforcement de la défense occidentale ;
2. ceux qui ont cru qu'en faisant échec à la C.E.D. ils faisaient obstacle au réarmement allemand, ou tout au moins s'abstenaient d'y apporter leur consentement ;
3. ceux qui, partisans, comme nous le sommes tous, d'une politique de négociations avec l'U.R.S.S., quelles qu'en puissent être les difficultés et, comme à Berlin, les déceptions, ont pensé que la C.E.D. serait un obstacle périlleux inteà l'effort d'atténuation ou de liquidation de la guerre froide, et peut-être un péril fatal pour l'instauration de la paix ;
4. ceux qui, animés par un esprit strictement national, considéraient que l'abandon d'une part de souveraineté en matière militaire entraînait un abandon, excessif à leurs yeux, de la souveraineté nationale dont ils considèrent l'armée nationale comme l'essentiel instrument de sauvegarde et, le cas échéant, d'exécution.

Il est inutile que nous nous occupions des premiers. Leur inspiration politique est étrangère. Tout ce qui peut être de nature à contrarier l'expansionnisme russe, y compris les propositions les plus visiblement inspirées par des préoccupations légitimes et pacifiques, les trouvera obstinément, aveuglément et servilement hostiles.

Les seconds nous paraissent avoir obéi à une préoccupation infiniment respectable, mais plus sentimentale que politique. La C.E.D. proposait une forme de réarmement allemand. Son échec fait disparaître cette forme de nos perspectives politiques. Mais elle n'en fait disparaître que la forme, et non le fait. Et le fait, c'est que le problème du réarmement allemand est et reste posé, et qu'on n'y échappera pas.

Il est posé d'abord tel qu'il l'a été, peut-être un peu brutalement, au lendemain du pont aérien de Berlin et de la guerre de Corée. Posé, par la constatation évidente que sans la présence de troupes américaines, l'Europe serait vouée à une faiblesse mortelle. Posé par le fait que l'Amérique entend, légitimement, être aidée dans son sacrifice, dicté tant par son intérêt que par le nôtre, et que, par un raisonnement d'une implacable logique, elle comprend mal qu'une des grandes nations soucieuses de voir assurer sa sécurité s'en rapporte entièrement à ses exennemis pour assurer cette- sécurité. Posé enfin par le fait que, dix ans après la guerre, le retour de l'Allemagne à la souveraineté ne peut plus être beaucoup retardé, et que ce retour à la souveraineté ne saurait être amputé des prérogatives militaires de tout état souverain que dans le cadre d'un traité particulier à cet objet, tel que l'était la C.E.D. Ceux qui sont contre le traité parce qu'ils sont contre le réarmement de l'Allemagne devraient, dès lors, en bonne logique, se prononcer contre la restauration de la souveraineté allemande. Et comme la plupart d'entre eux se rendent compte que cette thèse est devenue difficilement soutenable, la conséquence logique de leur attitude est qu'en se refusant à admettre une armée allemande limitée, contrôlée et intégrée, sous prétexte qu'ils ne sont pas rassurés quant à l'évolution plus ou moins lointaine de cette limitation, de ce contrôle et de cette intégration, ils rendent quasi inévitable, dans l'immédiat, ce qu'ils redoutaient et repoussaient pour l'avenir.

La troisième catégorie d'opposants se compose — disons-nous — de ceux qui voient, dans la CE.D. ratifiée, un obstacle aux succès de négociations avec l'U.R.S.S. et au désarmement. Croient-ils vraiment que l'incontestable succès que constitue pour l'U.R.S.S. l'échec de la CE.D. soit de nature à rendre les Soviets plus accommodants ? L'un des hommes qui,, en France, a le plus fait pour la non-ratification, M. Jules Moch, affirme dans son rapport que l'apport de douze divisions à la défense occidentale est un piètre résultat en regard des sacrifices de souveraineté d'une part, du recul des espérances de désarmement, d'autre part, que le traité impliquait. On peut s'étonner qu'il n'ait pas tiré, de prémisses aussi exactes, toutes les déductions qui viennent à l'esprit : car si douze divisions de plus sont peu de choses pour la défense de l'Occident, elles doivent aussi être un bien mince sujet d'inquiétude pour l'U.R.S.S. Et cela est vrai. On ne fera croire à personne que l'U.R.S.S., avec l'immense réserve d'hommes dont elle dispose, ait ressenti une inquiétude réelle devant la perspective de voir créer ces douze divisions. Aussi bien a-t-elle marqué, d'une manière non équivoque, son acquiescement au réarmement de l'Allemagne, pour autant que celui-ci se réalise en dehors de toute intégration. Ce que la Russie ne veut à aucun prix, c'est l'intégration. Ce qu'elle ne veut à aucun prix, c'est une formule politique qui détruise pour longtemps tout espoir d'une évolution politique de l'Allemagne qui la ramène à la politique de Rapallo.

Restent ceux qui ont réagi sous l'empire de la fierté nationale, qui ont craint pour la souveraineté nationale une diminutio capiiis qui leur paraissait intolérable.

Ils redoutent la souveraineté allemande. Ils sont prêts à exiger des limitations à cette souveraineté, tant politique que militaire. Mais ils refusent d'admettre que l'Allemagne ne peut y consentir que si ceux qui l'exigent d'elle acceptent d'y souscrire pour eux-mêmes. Et ils n'aperçoivent pas que la part de souveraineté qu'on leur demande de sacrifier est le prix qu'il nous faudra, tôt ou tard, et tous, payer en Europe pour sauvegarder d'autres libertés, bien plus essentielles.

L'un des périls les plus certains de l'échec de la C.E.D. est un réveil aigu des nationalismes, et ce qui est pire, de nationalismes qui, pour être exaspérés, n'en seront pas moins impuissants.

En résumé, le rejet de la C.E.D. laisse l'Europe devant le problème du réarmement allemand qui reste posé. Mais, en outre, il ébranle l'édifice de la coopération défensive de l'Occident. Il fait ressurgïr, avec des conséquences nouvelles, les Accords de Bonn. Il jette bas les protocoles d'étroite coopération établis entre les signataires du Traité de Paris et la Grande- Bretagne. Et, frappant de caducité le Traité de Paris, il réduit à néant l'article 38, base encore fragile d'une communauté politique.

Tels sont les problèmes que la diplomatie internationale devra résoudre dans un bref délai, si elle veut éviter le pire.

3. Le réarmement allemand

Le problème, nous l'avons dit, reste entier. Il ne dépend pas de nous que l'Allemagne soit ou ne soit pas réarmée. Personne ne doute plus du retour prochain de l'Allemagne à la souveraineté, avec pour conséquence la fin du régime d'occupation. Personne non plus, du moins nous l'espérons, ne soutiendra la formule d'une Allemagne désarmée et, pour tout dire, neutralisée. Ce no man's land militaire, riche d'industrie et de potentiel économique, serait une source d'inquiétude rapidement muée en cheminée d'appel quasi irrésistible. Le statut des armées stationnées en Allemagne se transformera de statut d'occupation en statut de troupes amies et protectrices, la formule s'adaptant ainsi au fait politique, tel qu'il s'est établi dès le jour où l'Allemagne est entrée au Conseil de l'Europe. Mais, en dehors même de toute considération stratégique, la formule d'un Etat souverain, défendu uniquement par des troupes étrangères, est impensable. Le réarmement do l'Allemagne, dont la nécessité militaire a été maintes fois affirmée est donc, politiquement aussi, inévitable. Faut-il, parce que la C.E.D. a échoué, renoncer à la limitation et au contrôle de ce réarmement ? J'ose affirmer qu'il ne se trouvera, dans aucun parlement hollandais, luxembourgeois, belge ou français, ime majorité pour souscrire à cette renonciation. Je doute qu'on la trouve en Italie. Cette renonciation jetterait le trouble et l'inquiétude dans beaucoup d'autres pays.

C'est pour y parer que deux idées se sont fait jour. L'une est celle d'une conférence à huit. Aux six pays de la Communauté projetée et avortée, se joindraient la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Et voici qu'à Londres, on parle d'y convier aussi le Canada. Pareille foi-mule, susceptible de nouvelles extensions, nous ramène tout droit au cadre de l'O.T.A.N.. E t on discerne mal par quelle voie l'O.T.A.N. imposerait à un seul de ses Membres une limitation qu'il n'impose pas, et qu'il n'est pas dans sa mission d'imposer, aux autres.

Dans une récente interview, M. Spaak disait que le problème était devenu l'affaire des Quinze.

Mais, dans l'une comme dans l'autre formule, il y a une constante : c'est la collaboration, à l'instrument diplomatique nouveau, de la Grande-Bretagne. Et c'est probablement l'élément le plus valable apporté par les conversations et les commentaires de ces derniers jours. Car la présence de la Grande-Bretagne dans un accord nouveau apporterait à ceux qui redoutent que l'Allemagne prenne, dans une formation à six, une prééminence qu'ils jugent périlleuse, un apaisement et une garantie.

Nous devons souhaiter que ce soit dans ce sens que s'orientent les conversations engagées actuellement entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.. Nous sommes convaincus que ces conversations sauront éviter d'avoir, fut-ce l'apparence, d'un isolement de la France.

I l faut louer les porte-parole de la République Fédérale d'être au moins, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, unanimes sur un point : c'est qu'ils affirment la nécessité d'une collaboration franco-allemande hors de laquelle la solidarité européenne serait inexistante.

Acculés au réarmement allemand, mais sachant qu'un réarmement allemand illimité et incontrôlé rencontrera les pires oppositions, nous croyons profondément qu'il nous faut faire un effort extrême pour échapper aux formules de l'alliance traditionnelle et classique, et trouver la solution dans une formule malgré tout supranationale.

Qu'on ne redoute pas de nous une tentative détournée et hypocrite de résurrection de la C.E.D. sous un maquillage douteux.

Le problème, pour nous, se présente ainsi : certaines formules, proposées à la Conférence de Bruxelles, étaient inacceptables parce que, introduites tant bien que mal dans le traité C.E.D., elles n'eussent abouti qu'à le défigurer, et à en faire un monstre juridique et politique. Mais les apports de Bruxelles ne doivent pas, pour autant, être perdus.

Ce qu'il eût été impossible d'insérer dans un traité préexistant peut parfaitement être retenu pour l'élaboration d'un accord nouveait. On peut introduire dans un traité nouveau des conditions suspensives. On peut, dans un traité nouveau, revoir complètement le problème des nominations aux grades. On peut, ayant ainsi dès le départ un certain nombre de données nouvelles, concevoir un accord d'im esprit et d'une méthode entièrement nouveaux.

Nous croyons donc pouvoir proposer à nos travaux un premier thème : recherche d'uno formule débordant le cadre des Six, et incluant en tout cas la Grande-Bretagne, qui permette de maintenir, pour le plus grand bien de la sécurité intérieure de l'Europe libre et du libre développement de la démocratie allemande, la limitation et le contrôle du réarmement allemand, dans un cadre supranational, le tout s'insérant clans le cadre de l'O.T.A.N. Ainsi serait résolu, en même temps, le deuxième problème posé par l'échec de la C.E.D., savoir la caducité des accords britanniques.

Article 38

Il est inutile que je rappelle ici que c'est en se basant sur l'article 38 du traité de la C.E.D. que le Conseil de l'Europe s'est prononcé, en septembre 1952, pour l'élaboration immédiate d'un avant-projet de traité instituant une communauté politique. Notre Assemblée n'a été divisée que sur le point de savoir à qui pareille élaboration devait être confiée. C'est sur son vote que les Ministres des Six se sont basés pour donner mission à l'Assemblée ad hoc de procéder à ce travail, que notre Assemblée a suivi de près, et auquel elle a apporté une contribution que je crois importante. Cette contribution, nous l'avons continuée de notre mieux, lorsque après la remise du projet, le 10 mars 1953, nous nous sommes rendus, en novembre 1953, à La Haye et, en mars 1954, au Quai d'Orsay.

Le rapport du Comité des Ministres du 30 mars fut assez décevant : si on en excepte l'affirmation d'une assemblée élue au suffrage universel, le rapport n'était guère qu'une minutieuse énumération des divergences séparant les suppléants des ministres. Et, depuis le 30 mars* le problème n'a pas progressé d'un pas.

Juridiquement, le rejet de la C.E.D. impliquant celui de l'article 38, jette bas le peu qui avait été construit. Le Conseil de l'Europe se doit de reconsidérer le problème. Nous souhaitons qu'il ne s'inquiète pas plus qu'il ne convient de l'apparente rigueur juridique de la situation créée. I l n'oubliera pas qu'un fait existe : c'est la C E . C A . Tous ceux qui en suivent attentivement des travaux se réjouiront de la manière dont la Haute Autorité triomphe de difficultés multiples et considérables. Tous constateront avec joie que la volonté et la compétence s'y unissent pour bâtir. Mais plus la Haute Autorité progresse, plus le pouvoir économique qu'elle représente s'accroît, et plus apparaît insuffisant le contrôle politique qui s'exerce sur elle. Qu'on n'en doute pas, la nécessité créera, à défaut de la C.E.D., d'autres communautés nécessaires. La coordination des politiques européennes deviendra, sous peine des pires désarrois et des plus périlleuses faiblesses, une nécessité chaque jour plus impérieuse.

Faut-il, dès lors, continuer la recherche d'une communauté politique européenne dans les voies où on s'est engagé, sans tenir compte de ce que l'article 38, qui leur sert de base, n'existe plus ? Faut-il, au contraire, chercher d'autres voies ? Ou encore, suffit-il de trouver à l'article 38 un substitut ?

Votre rapporteur suggère que ce soit dans cette dernière voie qu'on s'engage. Elle seule permet de concilier le fait juridique avec la nécessité de ne pas perdre le fruit de deux années de travail. Une recommandation de l'Assemblée dans ce sens, dûment acceptée par le Comité des Ministres, nous paraîtrait pouvoir parer efficacement au danger créé par la caducité de l'article 38.

Ainsi, au problème initial et en partie général, posé dès le 24 juillet par la note soviétique, l'échec de la C.E.D. en ajoute deux autres: l'un, la forme nouvelle qu'il faudra donner à l'apport à la sécurité commune, l'autre le choix d'un cheminement vers l'édification de la communauté politique, et surtout au contrôle parlementaire qu'elle instituerait. Le but non déclaré, mais certain, des notes soviétiques fait que ces problèmes ne sauraient être dissociés.

La proposition de résolution ou de recommandation qui sera la conclusion de nos débats devra nécessairement viser à résoudre ces trois problèmes, non seulement ensemble, mais, dans une très large mesure, en fonction l'un de l'autre.