



Doc. 151

22 novembre 1950

Défense européenne

Rapport

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: Lord DUNCAN SANDYS, Royaume-Uni



A. Exposé des motifs

1.

1. Lors de sa réunion du 17 septembre 1950, le Bureau de l'Assemblée Consultative a invité la commission des Affaires Générales à soumettre pour examen à l'Assemblée un rapport sur « les événements intervenus tant sur le plan national que sur le plan international et susceptibles d'avoir des répercussions dans le domaine de la recommandation n° 52 relative à la création d'une armée européenne, adoptée par l'Assemblée le 11 août dernier.

2. Après discussion la commission des Affaires Générales a décidé de recommander à l'Assemblée d'adopter le projet de recommandation qui figure à la deuxième partie du présent rapport.

Le résultat des votes sur les divers paragraphes du projet de recommandation a été le suivant :

Pour - Contre – Abstentions

— - - - —

Préambule - 19 - — - 2

Paragr. 1 – 19 - — - 2

— - 2 - 19 - — - 2

— - 3 - 18 - — - 3

— - 4 - 18 - — - 3

— - 5 - 16 - 1 - 3

4. Un délégué allemand a proposé l'amendement suivant au paragraphe 2, relatif à la participation de l'Allemagne :

« Insérer après le paragraphe 3 les paragraphes suivants :

- a. « Reconnaît que la participation de l'Allemagne ne sera possible qu'après son retour à une pleine égalité de droits avec les autres puissances occidentales dans tous les domaines, et plus particulièrement dans le domaine économique et politique ;
- b. « Reconnaît que la participation de l'Allemagne ne saurait avoir lieu que sous la protection d'un écran d'armées des Puissances atlantiques suffisamment fortes pour repousser toute attaque venant de l'Est et préserver l'Allemagne de la tactique de la terre brûlée. »

Cet amendement a été rejeté par 15 voix contre 1, avec 5 abstentions.

5. Les représentants de la Grèce et de la Turquie ont manifesté leur crainte que leurs pays puissent apparaître comme n'apportant aucune contribution à l'Armée européenne tandis qu'ils bénéficieraient de sa protection, du fait qu'ils ne sont pas signataires du Pacte de l'Atlantique Nord. Le paragraphe 5 a donc été rédigé de manière à écarter cette interprétation.

6. La recommandation ainsi amendée a été adoptée par 18 voix contre 1, avec 2 abstentions.

Le texte d'un exposé préliminaire soumis à la commission des Affaires Générales par son rapporteur, est donné ci-joint en annexe pour l'information de l'Assemblée.

B. Projet de recommandation

L'Assemblée, rappelant sa recommandation n° 52 du 11 août 1950, conçue dans les termes suivants :

« L'Assemblée,

« désireuse d'exprimer son attachement au maintien de la paix et résolue à soutenir l'action entreprise par le Conseil de Sécurité des Nations Unies pour défendre les peuples pacifiques contre l'agression, demande la création immédiate d'une Armée européenne unifiée, sous l'autorité d'un Ministre Européen de la Défense, soumis à un contrôle démocratique européen, et agissant en coopération avec les États-Unis et le Canada »,

1. 1. Accueille avec satisfaction la décision prise par les Puissances du Pacte Nord Atlantique, de former une Force Atlantique commune, pour assurer la défense de l'Europe Occidentale, avec l'entière participation des États-Unis et du Canada.
2. Considère que la défense d'un territoire qui comprend l'Allemagne occidentale requiert normalement une participation allemande.
3. Reconnaît que cette participation allemande ne saurait être acceptée par l'opinion démocratique de tous les pays d'Europe, y compris l'Allemagne, que si elle est entreprise dans le cadre d'une organisation permanente de défense européenne.
4. Réaffirme la nécessité de créer une Armée européenne conformément à la Recommandation de l'Assemblée en date du 11 août, et
5. Insiste auprès des Gouvernements intéressés pour qu'ils surmontent les divergences d'opinion existant entre eux sur les problèmes de structure militaire et politique, afin que l'Armée européenne puisse, sans retard, accorder sa contribution à la Force Atlantique.

Annexe 1 ANNEXE I

Exposé préliminaire sur la défense européenne présenté par M. SANDYS rapporteur à la commission des Affaires Générales

1. Le 11 août, l'Assemblée Consultative européenne a adopté, à une vaste majorité, la recommandation suivante :

« L'Assemblée, désireuse d'exprimer son attachement au maintien de la paix et résolue à soutenir l'action entreprise par le Conseil de Sécurité des Nations Unies pour défendre les peuples pacifiques contre l'agression, demande la création immédiate d'une Armée européenne unifiée, sous l'autorité d'un Ministre européen de la Défense, soumis à un contrôle démocratique européen, et agissant en coopération avec les États-Unis et le Canada. »

I. Force Atlantique

Décision du Conseil Nord-Atlantique.

2. Depuis août, plusieurs décisions d'une extrême importance et particulièrement opportunes ont été prises par les gouvernements, sous les auspices de l'Organisation du Pacte Nord-Atlantique.

3. En ce qui concerne le désir de « coopération pleine et entière avec les États-Unis et le Canada », ces décisions vont beaucoup plus loin que l'Assemblée osait l'espérer en août. Précédemment, dans le cadre du Pacte Nord-Atlantique, les États-Unis et le Canada avaient accepté de s'engager à porter assistance aux autres États signataires de l'Europe Occidentale, uniquement au cas où ils seraient victimes d'une agression. Les gouvernements américain et canadien viennent de décider de fournir effectivement des troupes américaines et canadiennes à une force de défense atlantique commune et de les envoyer en Europe dans un avenir immédiat, afin de parer à l'avance à une agression éventuelle.

Participation allemande.

4. En outre, les trois Puissances occupantes ont garanti le territoire de l'Allemagne occidentale contre toute agression, et lui ont par là virtuellement étendu la protection du Pacte Atlantique. Cette décision a conduit automatiquement à l'acceptation du principe que les Allemands devaient être invités à apporter leur contribution à la défense commune de l'Europe occidentale.

Liaison avec la Grèce et la Turquie.

5. Des dispositions ont également été prises en vue de maintenir des contacts réguliers entre la commission méditerranéenne de l'Organisation du Pacte Nord-Atlantique et les États-majors généraux de Turquie et de Grèce. Sans conférer à ces deux pays la qualité de Membres de l'Alliance Atlantique, cette mesure renforcera chez ces deux pays l'assurance de recevoir une aide dans le cas d'une agression, sans qu'ils aient de leur côté à accroître leurs charges militaires.

Renforcement des défenses nationales.

6. En outre, presque tous les pays de l'Europe occidentale ont pris, au cours des deux derniers mois, des décisions de grande envergure pour renforcer leur défense nationale. Ces mesures comprennent la création de formations combattantes additionnelles, des augmentations de dépenses militaires, et l'accroissement des programmes de production d'armement.

II. Armée Européenne

7. Les récentes déclarations des Puissances atlantiques ont suscité dans toute l'Europe Occidentale de nouveaux espoirs et une nouvelle confiance. Néanmoins, plusieurs gouvernements ont clairement indiqué que la décision de constituer une Force atlantique pour la défense de l'Europe, n'a pas rendu superflue la proposition de création d'une armée européenne.

Les deux buts de l'armée européenne.

8. Le Plan de Strasbourg relatif à une armée européenne n'est pas seulement destiné à parer à la menace immédiate de la Russie soviétique, mais aussi à prévenir le danger moins immédiat mais non moins sérieux d'une renaissance du militarisme allemand. Les réactions de la Presse et des Parlements montrent que l'opinion publique en Europe occidentale appréhende autant ce second danger que le premier.

9. On doit rappeler qu'au cours des débats de l'Assemblée en août dernier, des représentants de toutes nationalités, y compris les Allemands, ont insisté sur ce fait que les effectifs de toutes les troupes levées en Allemagne devraient se limiter au nombre d'hommes que nécessite sa contribution à la force internationale. Depuis lors cette attitude a été confirmée par des déclarations du Chancelier fédéral allemand et d'autres chefs politiques de l'Allemagne de l'Ouest. Par conséquent, tandis que la formation de la force européenne proposée n'affecterait en rien le droit que possède tout pays de maintenir son armée nationale actuelle, on est de toutes parts d'accord, pour estimer qu'en aucun cas on ne doit recréer une armée nationale allemande ou un État-major allemand.

Égalité de Statut.

10. Le Dr Adenauer a cependant souligné qu'au sein de cette force européenne le contingent allemand doit jouir d'un statut d'égalité absolue avec les contingents d'autre nationalité, et que la participation allemande ne serait possible sur aucune autre base. Le Gouvernement français a déclaré accepter ce principe.

Dimension des unités.

11. Pour des raisons de sécurité politique, le Gouvernement et le Parlement français ont instamment demandé que dans l'armée européenne proposée, aucune formation importante composée d'hommes de même nationalité ne soit autorisée. Le plan Pleven proposait, à l'origine, que l'organisation des troupes dans chaque contingent national ne dépasse pas le plan du bataillon. Cette proposition fut accueillie par de vives critiques dans les milieux militaires, particulièrement en Amérique; on prétendait qu'il serait difficile de mettre rapidement sur pied une force internationale efficiente avec des unités plus petites que la division, et que toute tentative de mélanger les nationalités à un niveau inférieur ne ferait qu'accroître encore les complications d'organisation et celles qui tiennent à la différence de langues.

12. Les divergences de vues entre Gouvernements sur ce problème ont retardé la désignation du Commandant en chef de la Force Atlantique. Cela a suscité aux États-Unis une certaine impatience et certaines critiques. Cependant, les Gouvernements intéressés discutent actuellement ce problème et il semble probable qu'on trouvera une solution de compromis fondée, probablement, sur le choix du bataillon de marche comme unité.

Une force intégrée de façon permanente.

13. Mais, quelle que soit la décision sur la dimension des unités, il résulte clairement des débats parlementaires récents que l'opinion démocratique européenne ne consentirait à la constitution de troupes allemandes et subordonnerait son accord à la condition que ces troupes soient incorporées dans une organisation européenne unifiée et permanente.

14. L'incorporation des contingents européens dans une Force Atlantique ne serait pas considérée comme une sauvegarde suffisante, puisqu'on ne sait pas de façon certaine combien de temps cette Force continuerait à exister. Un jour viendra où la menace soviétique, qui est la seule raison de la création de la Force Atlantique cessera — on peut l'espérer — d'exister. Les troupes américaines seront alors sans aucun doute retirées d'Europe. Avec elles, disparaîtront également le Commandement suprême du Pacte Atlantique et l'organisation militaire. S'il n'existait pas alors un cadre militaire européen qui les réunisse, les contingents européens retomberaient automatiquement sous des commandements nationaux séparés.

15. Malgré l'examen particulièrement approfondi auquel ce problème a donné lieu entre les Gouvernements, dans les parlements et la Presse, aucune solution satisfaisante n'a été proposée, en dehors de la création d'une Armée européenne permanente, incluse dans le cadre plus large de la Force Atlantique.

Composition de la Force Atlantique.

16. La Force Atlantique serait donc composée de deux éléments sous l'autorité d'un commandement suprême :

Une force expéditionnaire américaine homogène (et peut-être aussi une force expéditionnaire canadienne) ;

Une Force européenne intégrée, composée de contingents provenant des divers pays européens, organisés en formations mixtes dans le cadre d'une organisation permanente de l'armée européenne.

17. Il faudra nécessairement un certain temps pour mettre sur pied l'organisation d'une armée européenne. En attendant, la défense de l'Europe occidentale continuerait à être assurée par les armées nationales, organisées comme aujourd'hui. Cependant, elles seraient probablement mises à la disposition du Commandant en chef de la Force Atlantique, lorsque celui-ci aura été désigné.

III. Contrôle Ministériel

18. Dans sa résolution du 11 août l'Assemblée Consultative a recommandé que l'armée européenne proposée soit placée « sous l'autorité d'un Ministre européen de la Défense, soumis à un contrôle démocratique européen ».

19. A cette époque, on devait considérer qu'en dehors, des forces américaines d'occupation en Allemagne, la responsabilité de la défense de l'Europe pèserait exclusivement sur les Nations européennes elles-mêmes, et qu'on ne pouvait compter sur une assistance nord-américaine que dans le cas d'une agression effective. La décision, bienvenue mais inattendue, du Gouvernement des États-Unis d'envoyer des troupes américaines en Europe, comme contribution à une Force Atlantique de défense a, introduit de nouveaux facteurs qui appellent la révision de la recommandation de l'Assemblée sur le contrôle ministériel.

20. L'armée européenne n'aura plus une organisation indépendante, comme l'avait envisagé l'Assemblée, mais fera partie intégrante de la Force Atlantique. Pour toutes les questions d'ordre stratégique, l'Armée européenne recevra ses instructions du Commandant en chef de la Force Atlantique, qui sera lui-même responsable devant le Conseil des Ministres de l'organisation du Pacte Nord-Atlantique. Il ne saurait donc être question, lorsque la direction stratégique est en cause, d'interposer une forme quelconque d'autorité ministérielle entre l'Armée européenne et le Commandant en chef.

Responsabilités spéciales des nations européennes.

21. Les États européens de l'Alliance Atlantique se trouvent néanmoins dans une position particulière et ont des responsabilités spéciales. C'est sur leurs territoires que la Force Atlantique sera cantonnée et que, le cas échéant, se livrera le combat. Us auront la responsabilité de fournir à la Force Atlantique ses cantonnements, ses bases d'approvisionnement, ses communications militaires, ses aérodromes et un grand nombre de services civils divers. De nombreux problèmes communs se poseront également à eux, aux points de vue de l'équipement, des soldes, de l'entraînement et de la gestion administrative des contingents qu'ils fourniront à l'Armée européenne.

22. Toutes ces questions nécessitent des consultations à l'échelon ministériel, et des décisions conjointes sur le plan européen.

Proposition de la France au sujet du Ministre de la Défense européenne.

23. Le Gouvernement français, aux termes du Plan Pleven, a proposé la nomination d'un ministre européen de la Défense qui serait chargé d'entreprendre cette oeuvre et d'assumer les responsabilités qui s'y rattachent; étant donné que ce Ministre doit être soumis à un contrôle démocratique, le Gouvernement français a recommandé la création d'un Organisme parlementaire européen devant lequel serait responsable le Ministre dont on envisage la désignation. D'une manière générale, les gouvernements de l'Allemagne occidentale et de l'Italie se sont montrés favorables à ces propositions.

Autres solutions suggérées.

24. Les réactions enregistrées dans les milieux politiques de certains autres pays montrent que toute proposition visant à créer une autorité parlementaire supra nationale de cette nature serait, dans les circonstances présentes, repoussée par un nombre important d'États membres, y compris la Grande-Bretagne. Par contre, l'exercice du contrôle démocratique par l'intermédiaire d'un Conseil intergouvernemental composé de ministres responsables devant leurs parlements respectifs aurait beaucoup plus de chance d'être accepté dans ces pays.

25. A ce propos, on a suggéré que le Conseil ministériel envisagé pourrait nommer soit l'un de ses membres, soit une personne indépendante au poste de Président permanent, avec le droit d'agir au nom de ce Conseil.

26. Une autre solution possible, en cours d'examen, consiste à revenir à une proposition figurant pour la première fois dans une proposition de résolution soumise à l'Assemblée au mois d'août par MM. de Menthon, Bidault et Reynaud et consorts, visant à la nomination, au lieu d'un Ministre, d'un Haut Commissaire de la Défense européenne.

27. L'Assemblée sera sans nul doute prête à examiner favorablement toute solution susceptible d'être acceptée par les Gouvernements et de permettre l'exécution de son plan relatif à l'Armée européenne; néanmoins il serait sage d'attendre le résultat de ces négociations avant de formuler d'autres propositions détaillées.

Examen par l'Assemblée Consultative.

28. En tout cas, l'Assemblée Consultative européenne doit continuer à examiner attentivement les problèmes internationaux de défense européenne et à formuler les Recommandations qu'elle peut, à certains moments, estimer nécessaires.

Annexe 2 ANNEXE II

Communication sur le rapport relatif à la défense européenne, présentée, au nom de la commission des Affaires Générales, par M. BIDAULT, Président

La commission des Affaires Générales a considéré la proposition de M. Maccas ci-dessous, que celui-ci lui avait soumise. Elle demande à l'Assemblée de décider de transmettre cette proposition au Comité des Ministres comme document d'information.

L'Assemblée,

Considérant que, s'il n'appartient pas au Conseil de l'Europe de prendre des décisions sur la défense de l'Europe libre, elle est parfaitement qualifiée pour émettre des avis, afin de contribuer à la coordination des initiatives déjà prises et des efforts jusqu'ici poursuivis en vue de promouvoir la sécurité européenne dans le cadre de la sécurité des nations libres du monde;

Recommande au Comité des Ministres de suggérer aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe la conclusion de l'accord suivant :

Projet de Convention

Les États membres du Conseil de l'Europe, Considérant qu'aussi bien leur devoir le plus fondamental vis-à-vis de leurs peuples que les diverses obligations contractuelles assumées par eux en vertu soit de la Charte des Nations Unies, soit du Traité de Bruxelles, soit du Pacte Atlantique, soit de la récente Résolution des Nations Unies en faveur d'une action conjuguée pour la paix, leur dictent le souci impérieux de veiller au renforcement de la sécurité collective de leurs peuples et de coordonner tous les efforts jusqu'ici assumés dans ce but, pour autant du moins qu'ils touchent à la sécurité européenne;

Considérant, d'autre part, que cette coordination peut se faire soit par le renforcement progressif des divers organes déjà existants du Pacte Atlantique, soit, et sans préjudice de cette méthode, par la conclusion, dans le cadre et au sein de ce Pacte, d'accords partiels engageant certaines seulement des Puissances signataires ou coopérantes de ce Pacte et les intégrant dans un groupement plus intime de leurs forces de défense commune,

Convient de ce qui suit :

1. Les Hautes Parties Contractantes ou certaines d'entre elles sont autorisées à établir par des négociations spéciales et à élaborer par des accords partiels la conjugaison aussi intime que possible de leurs forces de défense, qui, ainsi coordonnées, placées sous un commandement commun et unifiées sous la direction d'un Haut Commissaire commun de la Défense, lui-même soumis au contrôle d'une autorité commune, seront mises entièrement, dans leur structure ainsi établie, à la disposition de l'ensemble des signataires du Pacte Atlantique et pour la réalisation des buts mêmes de ce Pacte;
2. Celles des Hautes Parties Contractantes engagées dans ces négociations spéciales informeront régulièrement de leurs progrès aussi bien les autres États membres du Conseil de l'Europe que les autres parties du Pacte Atlantique et tiendront notamment ces dernières au courant des moyens envisagés pour l'articulation de leurs forces unifiées de défense avec les forces affectées à la sécurité de l'Europe par les autres États signataires du Pacte Atlantique;
3. A toute phase de ces négociations, de même qu'après leur aboutissement à un accord partiel, une ou plusieurs des Hautes Parties Contractantes n'en faisant pas partie, seront autorisées à y participer et leur adhésion éventuelle à un accord partiel déjà conclu pourra se faire soit par l'apposition ultérieure de la signature de l'État adhérent, soit par un protocole spécial, spécifiant, s'il y a lieu, le degré exact de l'adhésion ainsi offerte;
4. La présente Convention ne saurait en rien infirmer dans son application les dispositions du Pacte Atlantique et les résolutions déjà adoptées jusqu'ici en commun par les États signataires de ce Pacte, notamment en ce qui concerne le Commandement unique des forces de défense européenne de ces États, étant bien entendu que le Commandement commun des forces de ceux des États éventuellement groupés aux termes de l'article 1er de la présente Convention, sera soumis au Commandement unique institué par les signataires du Pacte Atlantique.