



Doc. 6

20 mai 1952

Communauté Européenne de Défense

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Nicolas MARGUE, Luxembourg

1. 1952 - 4e session - Première partie



A. Projet de Résolution I

Préambule :

1. I o r et 2 e alinéas : Adoptés par 18 voix contre 0, 2 Représentants s'étant abstenus.
2. 3e alinéa : Adopté par 17 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.
3. Paragraphe 1 : Adopté par 16 voix contre 0, 4 Représentants s'étant abstenus
4. Paragraphe 2 : Adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.
5. Paragraphe 3 :
 1. Alinéa (a) : Adopté par 12 voix contre 0, 7 Représentants s'étant abstenus.
 2. Alinéa (b) : Adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.
 3. Alinéa (c) : Adopté par 16 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.
 4. Alinéa (d) : Adopté par 11 voix contre 0, 8 Représentants s'étant abstenus.
6. Paragraphe 4 : Adopté .sans discussion, avec la précision qu'il n'a pas la signification d'une adoption des Résolutions II et III.
7. Paragraphe 5 : Adopté sans discussion.

Vote sur l'ensemble : L'ensemble du projet de Résolution I est adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.

B. Projet de Résolution II

Préambule : Adopté sans discussion.

Paragraphe 1 : Adopté par 11 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.

Paragraphe 2 :

1. Alinéa (a) : Adopté sans discussion.
2. Alinéa (b) :
 - a. Adopté par 10 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.
 - b. Adopté par 10 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.

Paragraphe 3 : Adopté par 10 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.

Paragraphe 4 : Adopté par 10 voix contre 0, 3 Représentants s'étant abstenus.

Vote sur l'ensemble : L'ensemble de la Résolution II est adopté par 16 voix contre 0, 4 Représentants s'étant abstenus.

C. Projet de Résolution III

Préambule :

1. 1er alinéa : Adopté par 19 voix contre 0.
2. 2e alinéa : Adopté par 14 voix contre 0, 5 Représentants s'étant abstenus.
3. 3e alinéa : Adopté par 15 voix contre 0, 4 Représentants s'étant abstenus.
4. Paragraphe 1 : Adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.
5. Paragraphe 2 :
 1. Alinéa (a) : Adopté par 11 voix contre 0, 8 Représentants s'étant abstenus.
 2. Alinéa (b) : Adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.
 3. Alinéa (c) : Adopté par 18 voix contre 0, 1 Représentant s'étant abstenu.
 4. Alinéa (d) : Adopté par 13 voix contre 0, 6 Représentants s'étant abstenus.

Vote sur l'ensemble : L'ensemble de la Résolution III est adopté par 12 voix contre 0, 7 Représentants s'étant abstenus.

51. La Commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée Consultative le projet de Résolution suivant :

D. Projet de Résolution I sur la Communauté Européenne de Défense

L'Assemblée,

Rappelant sa Recommandation du 11 août 1950 sur l'Armée européenne (2e Session 1950; [Doc. 52](#), Recommandation 5);

Prenant acte des résultats obtenus dans la négociation du projet de Traité instituant la Communauté Européenne de Défense, et de l'approbation donnée à Lisbonne par le Conseil de l'Atlantique Nord aux principes sur la base desquels est instituée la Communauté Européenne de Défense;

Considérant que la réalisation effective de la Communauté Européenne de Défense constituera une étape essentielle dans la construction d'une Europe unie et sera de nature à mieux assurer la sécurité de l'Europe, à renforcer l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et à accroître les chances du maintien de la paix;

1. Renouvelle son approbation de l'idée de la création d'une Communauté Européenne de Défense assurant l'intégration, dans une armée européenne, des forces du plus grand nombre possible d'États membres du Conseil de l'Europe.
2. Demande aux gouvernements participant à la Conférence sur la Communauté Européenne de Défense et aux autres Gouvernements intéressés de ne rien négliger pour que, sans provoquer de nouveaux retards, soient écartées, au cours des négociations finales et même après la signature du Traité sur la Communauté Européenne de Défense, les difficultés encore soulevées par l'actuel projet de Traité. Il serait notamment nécessaire que lût garanti le caractère réellement européen des institutions de la Communauté Européenne de Défense et des forces placées sous leur contrôle, et que les liens établis par le Traité ne puissent être remis en cause.
3. Estime que ces garanties pourraient être recherchées particulièrement :
 - a. Dans des dispositions de nature à assurer rapidement la subordination de la Communauté Européenne de Défense à une Autorité politique aux pouvoirs strictement limités à cet objet mais réels;
 - b. Sinon dans la participation effective, tout au moins dans l'association la plus intime possible de la Grande-Bretagne, et de ceux des autres États membres du Conseil de l'Europe qui y seraient disposés, à la Communauté Européenne de Défense;
 - c. Dans le développement de la Communauté Européenne de Défense dans le cadre du Conseil de l'Europe;
 - d. Conseil de l'Europe; (d) Dans la garantie des États-Unis contre toute possibilité de rupture ou de violation du Traité par une nation membre.
4. Appelle l'attention des gouvernements intéressés, pour la mise en oeuvre des paragraphes 3 (a), 3 (b) et 3 (c) ci-dessus, sur les modalités pratiques proposées dans les deux Résolutions sur les liaisons à établir entre la Communauté de Défense et d'autres États membres du Conseil et sur la création d'un Conseil parlementaire pour la Communauté politique européenne;
5. Décide de communiquer au Comité des Ministres, pour information, l'exposé des motifs du Rapport de la commission des Affaires Générales sur la Communauté Européenne de Défense (4e session, 1952 : [Doc. 6](#)).

52. La Commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée Consultative la Résolution suivante :

E. Projet de Résolution II sur les liaisons à établir entre la Communauté de Défense et d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe

L'Assemblée,

Prenant acte de la décision du Royaume- Uni de conclure avec la Communauté Européenne de Défense un Traité d'assistance mutuelle ;

Prenant acte des propositions britanniques tendant à rechercher dans le cadre du Conseil de l'Europe les modes d'association possibles entre les Autorités spécialisées, y compris la Communauté Européenne de Défense, et les Etats membres du Conseil de l'Europe non participants à ces Autorités;

Prenant acte des études actuellement poursuivies entre des délégations du Royaume-Uni et des pays participant à la Communauté Européenne de Défense;

1. Considère qu'il est hautement souhaitable que le Traité d'assistance mutuelle (auquel il est fait référence au premier alinéa) soit complété par des accords précisant la forme et la nature des liens d'association à établir entre la Communauté Européenne de Défense et le Royaume-Uni.

2. Suggère que ces accords (qui pourraient être étendus à d'autres États que le Royaume- Uni) comportent les dispositions suivantes :

2.1. Sur le plan militaire : L'État signataire de tels accords accepte d'associer une partie de ses forces armées à celles de la Communauté Européenne de Défense.

2.2. Sur le plan institutionnel :

a. L'État signataire est représenté au Conseil de la Communauté Européenne de Défense comme observateur. Il a en outre le droit de participer à la préparation de celles des décisions qui n'intéressent pas exclusivement les six pays membres de la Communauté Européenne de Défense, en vue d'adhérer éventuellement à ces décisions. Dans ce cas, la décision est prise par accord entre l'État intéressé et la Communauté Européenne de Défense, les Membres de celle-ci arrêtant leur position commune suivant la procédure propre de la Communauté Européenne de Défense.

b. L'État signataire est représenté à l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense. Ses délégués ont le droit de participer à l'adoption de celle des décisions qui n'intéressent pas exclusivement les six pays membres de la Communauté Européenne de Défense.

3. Estime qu'ainsi pourra être réalisée une armée européenne élargie, sous la forme d'une association permanente entre les forces de la Communauté Européenne de Défense et les contingents du Royaume-Uni et d'autres États européens, opérant de concert dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

4. Demande instamment aux gouvernements participant à la Conférence de Paris de proposer dans les plus courts délais à tous les gouvernements intéressés une telle forme d'association à la Communauté Européenne de Défense.

53. La Commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée Consultative le projet de Résolution suivant :

F. Projet de Résolution III sur la création d'un " Conseil Parlementaire pour la Communauté Politique Européenne "

L'Assemblée,

Considérant que plusieurs gouvernements et parlements ont estimé nécessaire que la mise en place de la Communauté Européenne de Défense fût accompagnée de la création d'une Autorité politique supranationale à compétence limitée, mais dotée de pouvoirs réels;

Estimant nécessaire que soient définis dès les prochains mois — sans attendre l'entrée en vigueur du Traité instituant la Communauté Européenne de Défense — les principes sur lesquels serait basée cette Autorité politique, la nature et les limites de ses pouvoirs;

Considérant qu'il est indispensable d'assurer aux États, qui ne pourraient pleinement adhérer aux institutions de cette Autorité, la possibilité de s'y associer étroitement, à tous les stades de leur développement — et qu'il convient à cet effet que ces États soient associés aux travaux préparatoires en vue de la création de l'Autorité;

1. Estime que, sans qu'il fût apporté de changement au projet de Traité sur la Communauté Européenne de Défense, celles de ses dispositions relatives à la détermination des structures politiques futures de l'Europe (à l'exclusion des dispositions relatives à la réforme de la Communauté Européenne de Défense) devraient être reprises dans un Accord spécial, distinct du Traité, susceptible d'entrer immédiatement en vigueur.
2. Suggère que les principes suivants soient retenus dans l'établissement de l'Accord :
 - a. L'Accord sera conclu dans le cadre du Conseil de l'Europe entre les États intéressés, et en entente avec les autres Membres du Conseil de l'Europe;
 - b. L'Accord chargera un « Conseil parlementaire pour la Communauté Politique Européenne » formé de Représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe des États désireux d'adhérer à une telle Communauté, d'étudier la structure politique future de l'Europe et la coordination des organismes de coopération européenne déjà créés, ou qui viendraient à l'être, dans le cadre de cette structure politique;
 - c. Des représentants des autres États européens seront appelés à suivre les travaux du Conseil Parlementaire, afin que soient déterminées, avec leur pleine participation, les modalités d'une association possible, à la Communauté politique, des États qui ne voudraient pas y adhérer;
 - d. Le Conseil Parlementaire sera saisi des propositions appropriées de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Les conclusions du Conseil Parlementaire seront communiquées à l'Assemblée Consultative pour avis. Dans les trois mois de leur dépôt et à l'initiative des États représentés au Conseil Parlementaire, une Conférence gouvernementale sera convoquée dans le cadre du Conseil de l'Europe, en vue de l'examen de ces conclusions.

G. Exposé des motifs

1.

1. Le présent rapport porte sur le Projet de Traité instituant la Communauté Européenne de Défense. La commission des Affaires Générales, comme le lui avait demandé la Commission Permanente, a également entrepris une étude sur la structure et les pouvoirs possibles d'une Autorité politique européenne et les développements futurs de l'organisation de l'Europe. Elle a l'intention de mettre au point un rapport sur ce sujet au cours de la prochaine réunion de l'Assemblée.

Le lien entre ces deux études est évident. Toutefois, l'une traite de problèmes immédiats — la C. E. D. — à régler dans un très proche avenir, l'autre de projets à plus longue échéance. Il paraît préférable qu'elles fassent l'objet de discussions distinctes.

Qu'il me soit permis, au début de ce travail, d'exprimer mes vifs remerciements à tous mes collègues, et particulièrement à M. le Président de la commission, M. Guy Mollet, pour l'aide constante et précieuse qu'ils ont apportée à leur rapporteur, ainsi qu'au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe qui m'a fait bénéficier de son aide technique. Leur concours à tous a grandement facilité mon travail et je tiens à leur dire ma sincère gratitude.

Les projets de résolution adoptés par la commission constituent la deuxième partie du rapport. Le présent exposé des motifs est établi sous la seule responsabilité du rapporteur.

1.1. Le Projet de Traité instituant la Communauté Européenne de Défense

Procédure d'examen du Projet de Traité

2. A sa réunion du 1^{er} mars, la Commission Permanente a décidé, à une forte majorité, d'inscrire la question de la C. E. D. à l'ordre du jour de l'Assemblée. J'avais moi-même chaleureusement insisté en faveur de cette inscription : la création de la C. E. D., si elle n'intéresse sur le plan des textes que six pays, a des implications politiques d'une telle ampleur — pour l'Europe et pour la paix — que l'on ne pourrait comprendre le silence de notre Assemblée. L'existence de l'Europe et l'existence de chacun de nous sont en jeu dans cette décision historique de réarmer l'Allemagne occidentale et de l'intégrer, politiquement et militairement, au monde libre.

Nous avons espéré que le Comité des Ministres accepterait de demander officiellement l'avis de l'Assemblée — comme il l'avait fait au moment de l'agression coréenne. Les Ministres n'ont pas cru devoir répondre à notre demande : nous le regrettons. Cela souligne une fois de plus, s'il en était besoin, à quel point les gouvernements — et même les mieux disposés à l'égard du Conseil de l'Europe — se refusent à tenir réellement compte de, la fonction consultative de notre Assemblée.

3. Au moment où ce rapport a été préparé, le Traité avait été paraphé, mais non encore signé et son texte n'était pas publié. Toutefois, la commission a pu disposer du rapport soumis par la Conférence de Paris au Conseil de l'Atlantique Nord, lors de sa session de Lisbonne, rapport qui donne une information complète sur le contenu du Traité. Ce document suffisait amplement, lui a-t-il semblé, pour le type d'étude qu'elle avait à faire.

Nos travaux, en effet, — ceux de la commission comme ceux de l'Assemblée — ne doivent porter que sur les aspects politiques du Traité. Conformément à la ligne suivie jusqu'ici, toute discussion de technique militaire en sera exclue, d'autant plus que nous resterons toujours très partiellement informés du détail des dispositions retenues en cette matière, qui feront sans doute l'objet d'un protocole secret.

Qu'entend-on par aspects politiques? Avant tout il y a la question de l'opportunité de la C. E. D., des progrès et des avantages qu'elle représente, des risques qu'elle entraîne — pour les Six et pour l'Europe. Sur ce point, votre commission s'est prononcée sans équivoque (cf. projet de Résolution I) et espère qu'elle aura l'appui sans réserve de l'Assemblée.

Le Traité étant signé par six seulement des Membres du Conseil, il convient au contraire d'aborder avec une certaine discrétion l'examen de celles de ses dispositions qui intéressent uniquement ses signataires, notamment ses clauses institutionnelles. La commission a estimé que sa tâche essentielle était d'informer l'Assemblée, et particulièrement ceux des Représentants dont les pays ne participent pas aux négociations, en analysant les principales dispositions du Traité, en montrant en quoi la C. E. D. peut représenter une étape sérieuse vers la création d'une Autorité politique européenne, en dégagant le caractère des structures proposées, mais sans prétendre porter jugement, dans une Résolution, sur le détail des clauses du Traité.

Ces diverses questions sont traitées dans le Titre I du présent Exposé des Motifs.

4. La commission a aussi estimé que l'Assemblée avait un autre rôle à remplir : toute l'action du Conseil est orientée vers l'avenir, qu'il s'agisse de l'avenir de l'Europe ou de celui de la C. E. D. Il faut nous préoccuper des possibilités de développement du Traité (qui, dans la mesure où elles permettent d'espérer son perfectionnement, sont de nature à accroître ses chances de succès). Votre commission propose que soit entrepris un examen particulièrement attentif des points suivants :

- liaisons à établir entre la C. E. D. et d'autres États européens, ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe (Titre II de l'Exposé des Motifs et projet de Résolution II);
- dispositions du Traité relatives à l'organisation future de l'Europe (Titre III de l'Exposé des Motifs et projet de Résolution III).

En mettant ainsi en évidence aussi bien la réalité nouvelle que constitue la C. E. D. que ses possibilités d'expansion, nous aurons, je crois, utilement oeuvré pour hâter la réalisation de cette nouvelle étape vers l'union de l'Europe.

A. Résumé historique

5. Il est inutile de rappeler ici la longue série d'actes par lesquels la Russie soviétique, au lendemain de la capitulation allemande, a brisé l'entente des Alliés de la deuxième guerre mondiale et plongé le monde dans un climat de tension et d'insécurité. En 1945, jamais peut-être l'U. R. S. S. n'avait connu dans l'opinion publique mondiale — et dans l'opinion publique américaine — une telle sympathie. Ce ne fut qu'une brève période. Bientôt les désillusions commencent. Un à un, les pays de l'Europe centrale et orientale sont asservis, la Tchécoslovaquie tombe la dernière, et cet attentat soulève l'indignation du monde libre qui, à son tour, commence à s'organiser pour assurer sa sécurité. En avril 1949 enfin, le Traité de l'Atlantique Nord est signé.

Il faut cependant le coup de tonnerre de la guerre de Corée pour que les pays libres entreprennent un effort réel de réarmement et se décident à rendre plus effective leur coopération politique et militaire. Dès août 1950, l'Assemblée de Strasbourg diagnostique le mal et fixe le remède : l'époque est dépassée « de la juxtaposition de petites armées nationales qui... ne sont plus que des jouets d'enfants aussi dispendieux qu'inefficaces »¹. L'Assemblée demande « la création immédiate d'une armée européenne unifiée sous l'autorité d'un ministre européen de la défense... » (2^e Session, Doc. 52), une armée à laquelle les pays européens devront « tous apporter une participation digne et honorable »¹. Les Représentants allemands appartenant aux partis de la majorité répondent qu'ils sont « prêts à prendre part à cette défense (de l'Europe) comme partenaires égaux en droits », et sont pour cela « résolus à soutenir l'idée non d'une armée nationale, mais d'une armée commune européenne de peuples libres et égaux en droits »².

L'Assemblée prend ainsi une initiative à la fois politique et militaire : elle demande une armée unifiée, mais aussi un ministre européen de la défense, c'est-à-dire la création d'une Autorité politique.

6. Dans le même temps, la question de la participation allemande à la défense de l'Occident est posée sur le plan gouvernemental. La France insiste vivement auprès des États-Unis pour que la ligne de défense occidentale soit reportée au delà du Rhin (août 1950). A la session de septembre 1950 du Conseil Atlantique, M. Acheson répond que les États-Unis envisagent de renforcer leurs forces en Europe, mais que la reconstitution d'une force militaire allemande est indispensable pour que l'Europe soit défendue le plus loin possible à l'Est.

Les Membres de l'O.T.A.N. se rallient à la proposition américaine, sauf la France, absolument opposée à une armée nationale allemande. Dans cette conjoncture grave, la reprise par le gouvernement français de la Recommandation de Strasbourg (Déclaration de M. Pleven, 24 octobre 1950) introduit un fait nouveau.

Le Plan Pleven d'armée européenne, soumis aussitôt aux organismes atlantiques, n'obtient au début — disons-le franchement — qu'un succès d'estime; la plupart des chefs militaires alliés, voire même des hommes politiques, ne cachent pas leur scepticisme. A Bruxelles (décembre 1950), le Conseil Atlantique prend acte du projet français, mais charge en même temps les Trois d'étudier avec le Gouvernement fédéral les modalités d'une participation allemande directe aux forces atlantiques, sous réserve de certaines limitations strictes à imposer par le Conseil Atlantique (Conférence de Petersberg, janvier-juin 1951).

2. Discours de M. von Brentano. Compte rendu. 2^o Session, p. 299.

Le résultat de ces négociations est négatif; la délégation allemande, soucieuse de l'égalité des droits, se refuse à accepter un contrôle allié qui ne s'applique pas à tous les contingents. Elle est, au contraire, disposée à accepter les décisions d'une organisation supranationale de la défense dans laquelle tous les Membres seraient sur pied d'égalité.

L'échec des pourparlers de Petersberg conduit à prendre davantage en considération le plan d'armée européenne. La Conférence de Paris sur le projet Pleven s'est ouverte dès le 15 février 1951. Quatre pays (Allemagne, Belgique, Italie, Luxembourg) y participent avec la France, ainsi que des observateurs des autres pays membres de l'O. T. A. N. En août 1951, le général Eisenhower apporte publiquement son appui. En septembre, les « Trois Grands » accueillent « le plan de la Conférence de Paris comme une contribution très importante à l'organisation d'une défense efficace de l'Europe » et comme « une des étapes majeures vers l'unité de l'Europe »³.

En octobre, les Pays-Bas se joignent à la Conférence. De novembre 1951 à février 1952, les Ministres des Six se réunissent quatre fois, en sorte que c'est un projet presque achevé dans ses dispositions générales qui est soumis à la Conférence de Lisbonne. Celle-ci constate que « les principes sur la base desquels est constituée la C. E. D. sont conformes aux intérêts des pays membres du Traité de l'Atlantique Nord » 2 . . . L'Europe l'emporte... Sans vouloir minimiser le mérite des initiateurs du Plan Schuman qui, lui, souleva l'enthousiasme dès son lancement, je crois que le courage persévérant des hommes d'État défenseurs du plan d'armée européenne est aussi digne d'admiration.

7. Si l'accord des gouvernements est obtenu, les difficultés restent grandes sur d'autres plans. L'opinion reste très divisée sur le projet, jugé par certains techniquement critiquable et politiquement inopportun, voire dangereux. En France, en Allemagne, en Belgique — en Angleterre aussi — l'opposition est vive. Souvenons-nous des débats au Bundestag et à l'Assemblée Nationale française. Nous en avons entendu certains échos — affaiblis — dans la commission. Compromis peut-être trop timide pour un problème d'une telle ampleur, le Traité sur la C. E. D. ne provoque pas, dans le public non plus, l'élan d'espoir du Plan Schuman.

En novembre 1951, M. Paul Reynaud déclarait à Strasbourg : « Le refus de l'Angleterre de participer à l'armée européenne entraînerait, je le crains fort — j'en ai la quasicertitude — le refus du parlement français ! d'accepter l'armée européenne M 1 . Les débats parlementaires à l'Assemblée française donnent à penser que ces inquiétudes n'étaient pas sans fondement. Certains gardent aussi des doutes sur les conditions dans lesquelles sera obtenue la ratification allemande. Sur cette conjoncture incertaine pèsent les souvenirs encore proches des conséquences affreuses, pour certains de nos pays, du militarisme allemand, et la crainte qu'il ne renaisse en dépit de l'uniforme « européen », pèse aussi l'initiative soviétique du 10 mars, en vue de la conclusion d'un traité de paix avec une Allemagne unifiée, réarmée, mais « neutralisée ».

Ce sont ces problèmes, ces inquiétudes, ces choix délicats qui seront portés devant nos parlements dans quelques mois — bien plus qu'un texte de Traité auquel, du reste, même s'ils lui trouvent lacunes ou imperfections, ils ne pourront changer la moindre virgule. Nous reviendrons tout à l'heure sur eux, car ils seront aussi à l'arrière-plan de notre débat à Strasbourg — mais, au préalable, voyons d'abord quel est le contenu d'un Traité qui peut changer si profondément le visage de l'Europe dans les prochaines années.

B. Le contenu du Traité

8. Rappelons les principes essentiels du Traité :

- La C. E. D. a pour objectif de réaliser la fusion sous des institutions communes — supranationales — des forces armées des nations participantes. On escompte qu'ainsi « les patriotismes nationaux, loin de s'affaiblir, ne pourront que se consolider et s'harmoniser dans un patriotisme élargi ».
- Le Traité « ne comporte aucune discrimination entre les États membres ».
- La C. E. D. tendra à assurer la standardisation des armements et la spécialisation de leur production en sorte que les charges de la défense commune pourront être rendues moins lourdes pour chacun des Membres que s'il les avait assumées dans son cadre national.
- La Communauté Européenne de Défense agira sur tous les plans en coopération étroite avec la Communauté Atlantique. « Les obligations des deux Communautés et leurs rapports doivent être ceux de deux organisations étroitement liées, l'une travaillant dans le cadre de l'autre et la renforçant » 1 . Les forces européennes de défense seront mises à la disposition du Commandement suprême atlantique (S. H. A. P. E.).

3. Déclaration de Washington, 14 septembre 1951.

Clauses militaires

9. L'organisation des Forces Européennes de Défense est basée sur deux principes :

- a. Les Forces Européennes comprennent toutes les forces terrestres et aériennes des pays membres (à l'exception de celles nécessaires pour la défense des territoires d'outremer ou les missions internationales —• Corée, Autriche, Berlin, etc. — dont ils assument la responsabilité).
- b. Elles sont organisées suivant des principes communs (pour le recrutement, l'instruction, la formation des cadres, les statuts et règlements, l'organisation, etc..) et intégrées à partir d'unités de base homogènes définies en fonction des besoins de l'efficacité militaire.

Ce deuxième principe, a-t-il été fréquemment souligné, est essentiel : c'est son application qui différencie les Forces Européennes de Défense, armée intégrée, d'une armée de coalition du type classique. Essayons de préciser l'étendue de cette « intégration » et ses modalités de mise en oeuvre.

10. L'« unité de base » de l'armée de terre⁴ est le « groupement », équivalant à une division allégée (environ 13.000 hommes). Le corps d'armée, échelon où commence l'intégration, comprend 3 ou 4 « groupements » et des unités intégrées de soutien tactique et de services logistiques (l'unité homogène dans ces deux derniers cas étant de l'ordre du régiment).

Les « groupements » qui composent chaque corps d'armée devraient être de nationalité différente. En fait, le Commissariat, avec l'accord unanime du Conseil, peut apporter des exceptions à cette règle, et comme l'essentiel des forces de la C. E. D. stationnées en Allemagne sera formé de troupes françaises et allemandes, il est vraisemblable que, pour des motifs arithmétiques évidents, l'exception deviendra la règle : la plupart des corps d'armée dans le secteur « Centre-Europe » comprendront au moins deux « groupements » de même nationalité. De même, ceux stationnés en Italie resteront probablement entièrement italiens.

Le caractère « européen » du système logistique est un fait plus important. Toutefois, des motifs de langue assez clairs peuvent amener aussi les commandants de corps à relier à chaque « groupement » homogène de préférence des unités de soutien ou des services de même nationalité.

Si l'on tient compte de la tendance actuelle à accroître les pouvoirs du S. H. A. P. E. dans l'Armée Atlantique, on constate que, sur le plan de l'« intégration » des unités, il n'y a pas de différence essentielle de structure entre l'armée européenne et une armée de coalition classique. Il est permis de penser qu'il n'était pas possible qu'il en fût autrement, étant donné les différences profondes entre les Six, sur le plan des langues et des coutumes.

11. D'autres éléments viennent renforcer cette constatation — et en même temps la nuancer, en faisant apparaître un autre facteur d'unité, sur lequel on n'appelle pas assez l'attention.

C'est ainsi que le recrutement et la gestion des réserves restent nationaux, assurés par le Ministère de la Défense de chaque pays, mais suivant des règles communes, et sous le contrôle du Commissariat. L'instruction élémentaire est donnée dans les organismes territoriaux nationaux, mais qui doivent se comporter comme « des organismes européens de composition nationale » en exécutant, outre leurs tâches nationales, les directives « européennes » du Commissariat. Les nominations dans les unités de base sont faites par les gouvernements nationaux — mais en accord avec le Commissariat.

Dans chaque cas, on constate l'intervention d'un facteur nouveau, une administration militaire centrale européenne —• le Commissariat — se superposant aux administrations nationales, les contrôlant et sans doute progressivement les orientant. La création de cette administration centrale européenne — ainsi que d'une intendance européenne et d'un service européen d'armement (cf. § 19) — est le facteur nouveau qui différencie la C. E. D. d'une simple coalition. C'est un fait limité, mais dont on perçoit l'importance à longue échéance.

12. L'intérêt des autres clauses militaires du Traité est souvent plus théorique que pratique (code de justice militaire unifié, statut des forces européennes, responsabilité civile, etc.). Diverses annexes fixent les principes à appliquer en ces matières, qu'il appartiendra ensuite au Conseil et au Commissariat de préciser en vue de leur application pratique.

4. Des remarques analogues pourraient être faites sur l'armée de l'air, où l'unité de base est la « demi-brigade ». Des dispositions différentes sont appliquées pour celles des unités qui seront intégrées dans les forces navales européennes. Celles-ci sont organisées en fonction de la protection maritime rapprochée du continent.

Je signalerai toutefois un point important : dans chaque catégorie de forces, des unités de base homogènes (et parfois des éléments de moindre importance) peuvent être incorporées à des formations O. T. A. N. non membres des Forces Européennes. Réciproquement, des unités O. T. A. N. peuvent être incorporées à des formations intégrées européennes.

Ce fait — qui confirme nos remarques sur le caractère assez lâche de l'intégration des forces — devrait faciliter leur association avec celles d'autres pays européens — point que nous étudierons en détail (cf. Titre II).

Clauses institutionnelles

13. Le schéma institutionnel de la C. E. D. est le même que celui du Plan Schuman, mais les attributions et positions respectives de ses divers organes sont bien différentes.

Le Commissariat, organe exécutif, est formé de neuf membres, personnalités indépendantes, choisies « en raison de leur compétence générale » et nommées d'un commun accord par les gouvernements.

Le Commissariat prend ses décisions à la majorité simple. Chacun de ses membres peut recevoir des responsabilités particulières de direction au sein de l'administration de la C. E. D. Le Président a des attributions spéciales, un peu analogues à celles d'un président de conseil d'administration.

Le Conseil des Ministres, formé de représentants des États membres, siégera probablement en quasi-permanence, soit au niveau des Ministres, soit à celui des suppléants. Il a pour mission générale « d'harmoniser l'action du Commissariat et la politique des gouvernements membres ». En fait, ses pouvoirs vont bien au delà de ce que laisserait prévoir une interprétation trop littérale de ce texte (cf. §§ 16-17).

Le Conseil des Ministres, formé de représentants des États membres, siégera probablement en quasi-permanence, soit au niveau des Ministres, soit à celui des suppléants. Il a pour mission générale « d'harmoniser l'action du Commissariat et la politique des gouvernements membres ». En fait, ses pouvoirs vont bien au delà de ce que laisserait prévoir une interprétation trop littérale de ce texte (cf. §§ 16-17).

Les fonctions et pouvoirs du Commissariat et du Conseil sont analysés ci-dessous (cf. §§ 16-18).

L'Assemblée est celle du Pool Charbon- Acier. Cependant, les « Trois Grands » — France, Italie, Allemagne — y ont chacun trois représentants supplémentaires.

Je regretterai personnellement cette modification : pour une satisfaction de prestige bien minime, on crée, en fait, une Assemblée nouvelle, compliquant ainsi bien inutilement le réseau déjà si complexe des institutions européennes⁵

. L'Assemblée a la charge d'importantes études sur l'organisation future de l'Europe — question qui sera examinée en détail dans le Titre III. Ses autres prérogatives sont analogues à celles de l'Assemblée du Plan Schuman — c'est dire qu'elles ne sont guère étendues, et surtout négatives : elles se limitent à peu près au droit de renverser le Commissariat. (On verra plus loin (§ 19) en détail en quoi consistent ses attributions budgétaires.) Nos experts se sont-ils inspirés des habitudes de certains de nos parlements d'Europe?

La Haute Autorité du Plan Schuman exerçant ses fonctions dans des domaines où les parlements nationaux n'ont que peu à intervenir, la limitation des pouvoirs de l'Assemblée du Pool était relativement compréhensible. Il n'en est pas de même ici : le Commissariat — et surtout le Conseil — auront, de par le Traité, le droit de régler, sans même avoir à en référer à l'Assemblée commune, d'importantes questions jusqu'alors de la compétence des parlements (durée du service militaire, textes organiques réglant le statut des personnels et le recrutement, questions budgétaires, etc...). Il y a là une tendance à la technocratie qu'il faut dénoncer : rédigé par des fonctionnaires, le traité de la C. E. D. (et celui de la Communauté Charbon-Acier, dans une grande mesure) dépossède, en fait, les parlements nationaux, non pas au profit d'un parlement européen, mais des administrations nationales ou internationales.

5. Il me paraît indispensable — et l'Assemblée a déjà pris plusieurs reprises position en ce sens — que ce soient les mêmes Représentants qui participent à toutes les Assemblées des Communautés Spécialisées et du Conseil de l'Europe, tout au moins dans la situation présente. Cela implique que la composition de l'Assemblée de Strasbourg soit romaniée et adaptée à la répartition des sièges retenue pour la C. E. D. Puis-je ajouter qu'il sera opportun, dans certains cas, de faire participer à ces Assemblées des Représentants qui, bien que désignés par leur parlement, ne soient pas parlementaires eux-mêmes (dirigeants syndicalistes ou patronaux, par exemple)?

15. La Cour de Justice est la même que celle de la Communauté Charbon-Acier et a des attributions semblables (elle juge «endroit»). C'est une mesure sage, dans l'esprit de nos demandes d'unification des juridictions européennes par la création d'une cour unique.

Le siège des institutions n'est pas encore fixé — pas plus que pour le Plan Schuman. Il me paraît indispensable que toutes les Assemblées européennes siègent dans le même lieu — Strasbourg en l'occurrence (ou peut-être un grand centre mieux desservi où serait transféré le Conseil de l'Europe). C'est une des conditions de la création d'un véritable parlementarisme européen.

Fonctions et pouvoirs du Commissariat et du Conseil de Ministres. Caractères de la C. E. D. Est-elle supranationale?

16. Plusieurs de nos collègues se sont demandé si la C. E. D. est réellement une institution « supranationale ». Les réponses ont été en général assez réservées, et la question mérite d'être examinée de près.

Les pouvoirs du Commissariat sont de trois ordres :

- Préparer des textes à soumettre à l'approbation du Conseil (plan d'organisation des forces, projets de budget et de programme d'armement, etc.) ou des décisions à présenter à l'avis conforme du Conseil, par exemple propositions de nominations;
- Exécuter les décisions du Conseil (exécution du budget, des plans d'organisation des forces, des recommandations de l'O. T. A. N. sur leur implantation, etc.);
- Administrer les personnels et les matériels des Forces Européennes de Défense dans le cadre des dispositions du Traité et des décisions du Conseil, ou contrôler celles des activités de défense qui sont laissées aux Membres, par exemple recrutement, production d'armement.

Le Commissariat agit chaque fois en coopération étroite avec les gouvernements, et même parfois doit utiliser les services d'organismes nationaux (implantation des effectifs, instruction des forces, préparation des budgets et programmes, etc.) — ce qui limite encore son indépendance. A son actif, relevons, au risque de paraître paradoxal, qu'il peut être censuré par l'Assemblée. S'il n'est que l'exécutant servile du Conseil, sa censure équivaudra à un blâme sévère pour le Conseil. Pour échapper à ce risque, le Conseil préférera peut-être laisser plus d'initiative à son exécutif. Le Commissariat joue à peu près le rôle du Directeur général d'une administration centrale — européenne — chargée d'appliquer une politique dont la détermination revient au Conseil des Ministres⁶

17. Le Conseil des Ministres est donc la principale autorité dans la C. E. D. — et, somme toute, cela semble assez justifié. Notons tout de suite qu'il doit se prononcer à l'unanimité pour toutes les questions importantes : détermination du volume du budget, des contributions des Membres, nominations aux grades supérieurs, nomination des membres du Commissariat et de son président, établissement des plans d'organisation des forces, fixation des textes organiques de la Communauté, des plans de constitution des forces, du statut du personnel, etc.

Dans les autres cas, le Conseil se prononce à la majorité (simple ou qualifiée) suivant un système de vote pondéré basé sur l'importance des contributions financières et des effectifs, qui donne une influence prépondérante aux grandes nations.

Le Conseil peut également donner au Commissariat des directives obligatoires (à l'unanimité) ou lui adresser des recommandations semi-contraignantes (à la majorité des deux tiers).

18. Quelle conclusion en tirer? L'opinion générale dans la commission a été qu'un rapprochement s'imposait avec certaines observations déjà soumises à l'Assemblée dans un rapport présenté par M I e Klompé (3e Session, Doc. 13, §§ 10-12). Les prérogatives de la C. E. D. sont partagées entre le Commissariat, instance européenne, et le Conseil, instance nationale, suivant les règles mêmes qui, dans ce rapport, avaient été définies pour le cas limite suivant d'autorités spécialisées : une organisation où les décisions importantes sont prises par accord unanime des gouvernements, comme dans les institutions inter gouvernementales, mais qui comporte un Exécutif qui, une fois les décisions prises par les gouvernements, dispose des pouvoirs

6. La différence des dénominations : « Haute Autorité » pour le Plan Schuman — « Commissariat », pour la C. E. D., est caractéristique. La Haute Autorité a pour mission « d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité » (art. 8), tandis que le Commissariat a seulement à « remplir les tâches qui lui incombent en vertu du présent Traité et dans les conditions prévues par celui-ci » ce pour quoi il est investi « de pouvoirs d'action et de contrôle ».

nécessaires pour leur mise en application. Il y a donc, malgré tout, un certain transfert de pouvoirs et l'Exécutif reçoit une part (assez limitée, il est vrai) des droits souverains des États (en l'occurrence de leurs pouvoirs d'exécution).

Dans d'autres organismes réputés intergouvernementaux (par exemple l'O. T. A. N., qui dispose de deux Exécutifs, civil et militaire : Secrétariat Général et S. H. A. P. E.), l'Exécutif a déjà des prérogatives du même ordre (plus ou moins étendues). Nous ne pouvons donc pas dire expressément que la C. E. D. est aujourd'hui une institution supranationale. Toutefois, elle peut facilement évoluer dans ce sens si telle demeure, dans l'avenir, l'intention de ses Membres. On sait que dès à présent est prévu le remplacement des institutions que nous venons de décrire par une organisation nouvelle, adaptée aux structures fédérales ou confédérales de l'Europe (cf. Titre III).

En reprenant le discours prononcé à Strasbourg, le 10 décembre 1951, par M. van Zeeland, on trouvera assez exactement préfigurés les traits essentiels du projet actuel et, pour les justifier, cette considération toujours valable : la Communauté Européenne de Défense doit être une institution étroitement spécialisée et ouverte au plus grand nombre d'États possible. Si elle est une étape en vue de l'union de l'Europe, elle n'en est pas le fondement et ne doit pas gêner la création d'une véritable Communauté politique européenne dont la structure et la composition pourront être différentes de la sienne.⁷

Si telle est la conception à l'origine de la C. E. D., les deux questions qu'il était suggéré plus haut (§ 4) d'étudier spécialement revêtent bien une importance particulière.

Budget commun et programme commun d'armement, d'équipement et d'approvisionnement.

19. Un budget commun de la C. E. D. est établi dès la mise en vigueur du Traité. Il couvre toutes les dépenses des forces européennes de défense (personnel, approvisionnements, équipements, armements, etc...). Il est alimenté par des contributions des États membres, par des recettes propres de la Communauté, par les recettes résultant de l'aide extérieure.

Notre collègue M. Argyropoulos a souligné dans la commission l'intérêt qu'il y aurait à envisager, parmi les recettes propres de la C. E. D., un emprunt international pour la Défense, analogue à ceux que la Communauté du Charbon et de l'Acier est déjà habilitée à lancer.

Les contributions des Membres proviennent de simples virements de crédits des budgets nationaux au budget commun. Certains gouvernements avaient suggéré un système de taxation personnelle directe (analogue à celui qui alimente le budget du Plan Schuman). Cette question doit être réexaminée par l'Assemblée de la C. E. D. (cf. § 38).

Je n'insisterai pas sur la procédure complexe de fixation du budget. Pour sauvegarder la lettre des constitutions et les « souverainetés nationales », on a abouti à dépouiller complètement, dans la pratique, les parlements de leurs prérogatives financières — sans que l'Assemblée de la C. E. D. en reçût des pouvoirs pour autant. Les parlements nationaux n'auront à se prononcer que sur une contribution globale à la C. E. D., sans pouvoir même examiner le détail des chapitres. Ils devront l'adopter, la main forcée, ne serait-ce que pour éviter de nouvelles et interminables négociations, accompagnées de l'accusation de violer les engagements internationaux de leurs pays... Mais l'Assemblée européenne, elle, si elle peut examiner le budget en détail, ne peut formuler que des recommandations, sans aucune valeur contraignante. C'est une illustration éclatante des méthodes que nous dénonçons au § 14, et dont plusieurs des membres de la commission se sont vivement émus.

Le budget commun, comme le programme commun d'armement, est exécuté par le Commissariat. Ce fait est d'extrême importance. Il renforcera considérablement l'autorité du Commissariat, et plus généralement de l'administration centrale européenne, sur qui reposeront les forces de défense. Il assurera l'unité et la cohésion de la Communauté mieux que toute autre mesure — il constitue enfin le meilleur des systèmes de garanties mutuelles pour chacun des Membres de la C. E. D.

Certes, le Commissariat, dans l'exécution de son budget et de son programme, est tenu, dans une très large mesure, de respecter les intérêts nationaux. Il doit dépenser sur place la plupart de ses ressources — 15 % au maximum sont transférables — et respecter les programmes de production déjà lancés, en sorte que les bénéfices escomptés de la standardisation et de la spécialisation n'interviendront que progressivement. On sait les obstacles rencontrés sur ces problèmes par l'O. T. A. N. et l'Organisation de Bruxelles : à la C. E. D. au moins existe un Exécutif suffisamment armé pour faire prévaloir — lentement mais sûrement — son point de vue.

7. Compte rendu, 3^e Session, p. 991-1000.

Rapports avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Organisation Atlantique.

20. Que des liaisons étroites doivent exister entre la C. E. D. et l'O. T. A. N. est d'évidence: la position particulière de l'Allemagne vis-à-vis de l'O. T. A. N. rend cette évidence difficile à traduire juridiquement. D'aucuns penseront que la solidarité occidentale est suffisamment fondée aujourd'hui pour que des textes nouveaux n'y ajoutent rien, et que nous avons un peu trop tendance à n'opposer aux tanks que des traités... La conclusion de ces traités est, de toute manière, l'occasion de manifestations réconfortantes de l'amitié européenne et atlantique, dont on ne peut que se réjouir...

A Lisbonne ont été prévus des accords de garantie réciproque entre les Membres de la C. E. D. et ceux de l'O. T. A. N., et aussi, chose plus importante, les modalités de co-opération entre les deux Organisations, qui se traduiront probablement dans la pratique par une association indirecte de l'Allemagne à l'O. T. A. N. (mesure assez explicable sur le plan de la pure logique). Un traité d'assistance mutuelle sera signé entre la Grande-Bretagne et les Six, étendant — si l'on peut dire — le Pacte de Bruxelles à l'Allemagne et à l'Italie.

Plus délicate est la question de la « garantie » contre le retrait de tout Membre de la C. E. D. — ou la violation du traité par lui. Le parlement français a expressément demandé qu'une telle garantie soit obtenue de la Grande-Bretagne et des États-Unis, et la commission a également jugé cette garantie hautement souhaitable, sinon indispensable (cf. Projet de résolution I, § 3).

Sur le plan juridique, l'imagination des diplomates aura sans doute fort à faire pour trouver une solution acceptable pour tous... Nous ne nous sommes pas aventurés sur ce terrain.

Sur le plan pratique, il ne nous appartenait pas de dire quelle forme de « garantie » obtenir des États-Unis. De nombreux membres de la commission ont été de l'opinion qu'une assurance donnée par les États-Unis qu'ils maintiendraient des forces sur le continent serait la meilleure des garanties possibles. Les difficultés de réalisation d'une telle demande ne nous ont évidemment pas échappé.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, votre commission a estimé — et ce point de vue était notamment celui des Représentants britanniques qui participaient à ses travaux — que la solution résidait dans l'association la plus étroite possible du Royaume-Uni à la C. E. D. « à tous les stades de son développement », dans l'esprit de la déclaration francobritannique de décembre 1951 et de la proposition de M. Eden sur le Conseil de l'Europe.

Certains membres de la commission ont tenu à souligner l'importance qu'ils attachaient à ce qu'une telle association fût réalisée aussi bien sur le plan politique et institutionnel que sur le plan militaire. Nous reviendrons plus loin sur ce problème (Titre II).

C. Conclusions générales sur la Communauté Européenne de Défense

21. Nous venons d'analyser à grands traits ce document aux multiples aspects qu'est le Traité sur la C. E. D. Nous y avons trouvé des faiblesses et aussi des motifs d'espoir. Ce que vaudra l'instrument, une fois réalisé, je ne m'aventurerai pas à le prédire — mais pourquoi ne pas faire confiance à la bonne volonté mutuelle de tous les Membres pour surmonter les obstacles de la mise en route? Le Traité est perfectible, sa révision est même dès à présent prévue à bref délai. Si l'on s'en tenait aux textes seuls, je ne verrais pas d'objection pour quiconque à approuver le Traité avec un optimisme raisonné...

Nous nous rendons bien compte que là n'est pas la question et que la ratification du Traité se fera pour des motifs qui n'auront que peu de chose à voir avec le détail de son contenu. Ces motifs, nous en savons la gravité, et il n'est pas inutile qu'ils soient largement évoqués à l'Assemblée.

Une option préalable : réunification de l'Allemagne, ou son intégration dans l'Europe libre et le monde libre.

22. En abordant ces problèmes, je n'oublierai pas combien ils tiennent au coeur de nos collègues allemands. La sincérité et la netteté avec laquelle ceux-ci nous ont exposé leur position à l'Assemblée et en commission m'autorise, je crois, à les traiter sans réticence. J'aurai constamment la préoccupation d'aboutir à des conclusions qui soient acceptables à la fois pour l'Europe — pour toute l'Europe — et pour les représentants du peuple allemand, ou leur grande majorité.

L'option décisive, qui domine toute la politique occidentale, semble la suivante : choisissons-nous comme objectif prioritaire la réunification de l'Allemagne — en acceptant même que l'Allemagne réunifiée soit en mesure d'adopter une position indépendante vis-à-vis de l'Occident — ou estimons-nous préférable d'assurer dans le plus court délai « l'intégration » — politique, économique et militaire — de l'Allemagne, et pour commencer de l'Allemagne occidentale, dans l'Europe et le monde libre?

Ce choix n'est pas nouveau. La politique du Gouvernement Fédéral allemand, comme celle des alliés atlantiques, en témoigne. Ses manifestations les plus importantes : desserrement progressif des contrôles alliés, Plan Schuman, accords contractuels, sont l'expression sans équivoque possible de la volonté commune du Gouvernement Fédéral et de la Communauté Atlantique d'aboutir à l'intégration de la République Fédérale au monde libre. Il est vrai que c'est à l'occasion du réarmement allemand que l'opinion publique — en Allemagne comme en Europe — brutalement secouée, a pris conscience de l'option à faire.

Il est vrai aussi que depuis quatre ans la première solution — Allemagne démilitarisée ou « neutralisée » — si elle a été l'objectif de certaines puissances occidentales pendant les dernières années de la guerre et immédiatement après l'armistice de 1945, semblait singulièrement dépassée. Au cours des derniers mois, l'U. R. S. S., en multipliant les démarches de tous ordres, s'est efforcée de faire admettre qu'elle était de nouveau pratiquement et politiquement concevable.

Nous en avons longuement discuté. La grande majorité de la commission n'est pas disposée à accepter que l'Allemagne réunifiée et réarmée reste abandonnée à toutes les impulsions entre l'Est et l'Ouest. Pour la majorité des Représentants allemands comme pour nos autres collègues, l'intégration de l'Allemagne — et pour commencer de l'Allemagne occidentale — dans l'Europe paraît l'objectif d'urgence à atteindre par priorité, et aussi le moyen qui rendrait possible plus tard de réaliser sans abandons la réunification pacifique de l'Allemagne.

23. Cette attitude a été l'objet de vives critiques de la part de quelques-uns de nos collègues. Ceux-ci ont fait valoir que l'unification de l'Allemagne entraînerait un recul des forces russes de près de 300 kilomètres — qu'elle signifierait la ruine du régime communiste en Allemagne orientale et la libération de vingt millions d'Allemands, événement dont les répercussions seraient considérables dans toute la partie soviétisée de l'Europe.

Une Allemagne unifiée, a-t-il été ajouté, même si elle ne peut adhérer aux organisations occidentales, gardera à l'Occident libre toutes ses sympathies — comme le font aujourd'hui les nations restées neutres, telle la Suède. Estimer qu'une Allemagne redevenue entièrement maîtresse de ses destinées deviendrait rapidement la proie du nationalisme ou du communisme est faire bien peu de cas de l'allié auquel on veut si étroitement s'unir.

Une division de l'Allemagne en deux parties, bientôt dressées par les propagandes l'une contre l'autre, réarmées l'une et l'autre au service de deux mondes hostiles, n'est-ce pas un risque constant pour la paix, une occasion permanente de conflit?

24. La commission n'a pas méconnu le poids de ces arguments. Ils ont été longuement discutés par tous les Représentants, par nos collègues allemands comme par les autres membres de la commission. Nous avons apprécié la gravité et l'élévation du débat. Pour tous les Européens, et particulièrement pour nos amis allemands, la décision à prendre est lourde de responsabilité. C'est la vie de l'Allemagne et c'est la vie de l'Europe qui sont en jeu, plus peut-être qu'à n'importe quel moment depuis 1945.

La commission n'a finalement pas jugé décisifs les arguments que je viens de rappeler (§ 23) à cause des risques infiniment plus considérables qu'entraînerait une « neutralisation » de l'Allemagne réunifiée, à savoir :

1. Le bouleversement de toute la stratégie atlantique. Privée des ressources économiques et militaires de l'Allemagne, sa première ligne ramenée en deçà du Rhin, la défense de l'Europe occidentale se réduit à quelques combats de retardement avant le repli sur les bases périphériques. C'est le retour à la « stratégie périphérique », l'Europe n'étant plus défendue, mais vouée à une lointaine — et coûteuse — libération. Un recul soviétique de quelques centaines de kilomètres n'entraîne pas de changement sensible au dispositif militaire de l'U. R. S. S. : pour les Occidentaux, c'est la désorganisation totale.
2. La démocratie en péril en Allemagne et dans toute l'Europe continentale. Nul ne doute de la sincère bonne volonté des démocrates d'Allemagne. Il ne s'agit pas d'une méfiance particulière à leur égard — au contraire : tous ceux de nos peuples qui ont été les plus éprouvés physiquement et moralement par deux guerres seraient, s'ils étaient maintenus dans une ambiance d'insécurité et de guerre froide, bientôt à la merci de poussées extrémistes. Isolée entre les deux blocs, réarmée mais neutralisée, c'est-à-dire sans autres perspectives que nationales, assiégée par la propagande démagogique de l'Est, l'Allemagne réunifiée vivrait ballotée entre les deux courants nationaliste et communiste, plongeant tout le reste de l'Europe dans l'insécurité.

Toute l'Europe — et même tout l'Occident libre — se trouverait à la merci d'un retournement de la politique allemande. On a peine à croire que même le maintien de la coupure actuelle soit plus dangereux pour la paix que la menace permanente que ferait peser sur le monde libre l'instabilité de ce colosse surindustrialisé de 70 millions d'habitants, que serait une Allemagne unifiée et réarmée si, n'étant liée par aucun engagement, elle

gardait constamment la possibilité de modifier l'orientation de sa politique. Vraiment, que des accords librement négociés entre l'Allemagne et ses partenaires européens fixent pour une longue durée la position allemande et européenne en matière de défense et de politique extérieure, c'est la demande la moins excessive que l'on puisse formuler dans la conjoncture mondiale actuelle⁸

Ne l'oublions pas, l'Allemagne « neutralisée », c'est l'union de l'Europe impossible, et ruinées avec elle toutes les espérances économiques et politiques qu'elle avait fait entrevoir. On peut facilement s'attendre alors à une recrudescence du nationalisme dans ce qui restera de l'Europe : la démocratie allemande ne sera certes pas la seule en péril.

3° L'Europe ne peut renoncer à l'Allemagne.

La décision, nous le comprenons, nous l'avons déjà dit, est particulièrement douloureuse pour nos amis allemands — c'est peut-être pour eux la plus dure conséquence de la guerre. La sécurité et la vie de l'Europe libre et de l'Allemagne libre sont à ce prix.

Nous ne nous refusons pas aux négociations sur l'unité allemande —• comme celles que propose la note soviétique du 10 mars par exemple. La dernière note à la Russie des trois Occidentaux en témoigne. Mais nous ne pouvons accepter qu'elles résultent d'un marchandage où l'alliance allemande avec l'Occident servirait de monnaie d'échange. Nous souhaitons que des élections libres se déroulent dans toute l'Allemagne, pourvu que le gouvernement qui en résultera ne soit pas empêché de s'associer à l'Europe libre.

La C. E. D. constitue-t-elle un moyen acceptable d'assurer la participation allemande à la défense occidentale?

25. L'option ainsi faite amène à accepter le principe d'une participation allemande à la défense. On ne peut admettre que les Allemands restent étrangers à la défense de leur propre territoire. Faut-il craindre une réaction brutale de l'U. R. S. S.? Citons M. Churchill : « Croyez-moi, déclarait-il dès 1950, la réalisation des desseins longuement prémédités du gouvernement soviétique ne sera ni avancée ou reculée, ni détournée par des événements de cet ordre, s 1 Les quelques divisions légères allemandes prévues pour 1954 — le nombre en sera limité par souci d'équilibre •— sont-elles vraiment un tel danger pour la Russie? Elle en tirera plutôt avantage comme facteur de propagande et moyen de consolider son influence sur ses satellites européens.

Le principe acquis, restent les modalités d'application. Je parlerai sans fard. Luxembourgeois, j'ai subi l'occupation que nous a valu le militarisme allemand. C'est dire que je comprends les sentiments d'autres peuples qui ont connu les mêmes épreuves. Au lendemain de la guerre, nous avons tous espéré que l'Allemagne serait plus ou moins complètement démilitarisée. Conduit par la nécessité aujourd'hui à accepter le principe d'une participation allemande à la défense, je le fais sans tendresse et sans que le réalisme exclue la prudence.

La création de la C. E. D. nous préserve-t-elle d'un renouveau du militarisme allemand? Question capitale, qui décidera finalement de la ratification du Traité. Elle reste controversée.

Le projet de Traité apporte de réelles garanties, même si elles sont moindres que celles du Plan Pleven initial. Si nous avons dû constater les limites de la « fusion » des forces de défense, il faut convenir que la réinstitution d'un véritable état-major national allemand a été écartée... Seuls existeront les états-majors européens intégrés. De même, les prérogatives du Ministère allemand de la Défense seront sensiblement réduites au bénéfice de l'administration européenne.

Les progrès essentiels sont le budget commun et le programme commun d'armement, gérés par le Commissariat seul, aux mains de l'Europe, et non plus des nations. Si l'on avait voulu imposer un régime discriminatoire à l'Allemagne — qu'une grande nation comme elle n'aurait évidemment pas pu accepter — jamais de semblables « garanties » n'auraient même été demandées.

26. Les motifs d'inquiétude sont autres, comme il ressort de l'ordre du jour du parlement français : c'est le risque que la formation à Six soit bien vite déséquilibrée, et que l'influence allemande y devienne exagérément prépondérante. C'est le risque aussi que le caractère intergouvernemental de la C. E. D.,

8. Ceci n'exclut pas une révision de tels accords si un gouvernement de toute l'Allemagne venait à être constitué. Mais, par ce que nous considérons le Gouvernement Fédéral comme le seul gouvernement légal de l'Allemagne, nous sommes conduits aussi à estimer que les accords qu'il signe librement engagent l'Allemagne entière. Ils peuvent être revus et modifiés par entente entre les parties contractantes — ils ne peuvent être « remis en cause » — autrement dit unilatéralement dénoncés. La commission a tenu à prendre position nettement sur ce point dans son projet de Résolution (Projet de Résolution I, § 2).

résultant des possibilités étendues de veto au Conseil des Ministres (autrement dit l'absence d'autorité politique à la tête de la C. E. D.) n'entraîne la paralysie des institutions européennes et, par cet effet, ne conduit à la reconstitution des armées nationales.

En des matières aussi conjecturales, il est difficile de porter un jugement absolu. Ces préoccupations sont réelles, et non sans justifications. Le mieux à faire pour nous actuellement est d'essayer d'obtenir, puisque c'est encore possible, des garanties supplémentaires.

Isolement des Six. —• Nous aurions tous souhaité que la Grande-Bretagne participât pleinement à la C. E. D. L'orientation prise par les négociations ne l'a pas permis — et toutes les nations continentales se seraient-elles volontiers ralliées à la conception britannique de l'Armée Européenne que le Premier Ministre synthétisait si nettement aux Communes : une armée « composée d'éléments essentiellement nationaux, mais tissée entre eux par une alliance, une organisation commune et un commandement unique... » *?

La commission a estimé que rien ne devrait être ménagé pour obtenir, à défaut de participation, une association aussi étroite que possible, politique et militaire. La déclaration du Gouvernement britannique du 15 avril, concrétisée par la signature d'un Traité d'assistance mutuelle avec la C. E. D., permet d'espérer que des solutions satisfaisantes interviendront. La commission a jugé qu'il était du devoir de l'Assemblée de formuler des suggestions pratiques sur ce point (cf. Titre II et projet de Résolution II).

Absence d'Autorité politique. —• C'est une faiblesse incontestable. L'armée des Six est celle d'une fédération, et elle est gérée par un organe directeur de coalition. On a constitué une force militaire européenne, sans rien créer qui pût définir une politique européenne : en fait, on s'en remet au Conseil Atlantique, ce qui revient à un aveu de dépendance à l'égard de nos grands partenaires du Pacte. C'est faire bon marché de l'influence qu'une Europe vraiment unie (même celle des Six) pourrait avoir dans les organismes atlantiques...

Les négociateurs de Paris ont senti cette faiblesse et prévu le développement de « structures fédérales ou confédérales » en Europe au cours des prochaines années. Là encore, il a paru à la commission nécessaire que l'Assemblée intervienne, non seulement par une déclaration de principe (projet de résolution I, § 3, a), mais en présentant des propositions immédiatement réalisables (Titre III et projet de Résolution III).

Conclusions d'ensemble.

27. Ainsi, les objections les plus sérieuses au Traité sur la C. E. D. ne sont pas sans réponses et cela a permis à la commission de conclure positivement : « La réalisation effective de la C. E. D. constituera une étape essentielle dans la construction d'une Europe unie et sera de nature à mieux assurer la sécurité de l'Europe, à renforcer l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et à accroître les chances du maintien de la paix » (Projet de Résolution I).

Soyons réalistes. La signature du Traité est un pas en avant, quelles que soient les insuffisances que nous pouvons y constater. Nous voulons davantage, mais faut-il pour cela désavouer nos négociateurs? La politique du « tout ou rien » n'a jamais été la bonne, et ce n'est certes pas celle à laquelle la commission vous conseille de vous rallier. Ce qu'elle vous propose, c'est d'aller de l'avant, de demander que les mois qui s'écouleront avant la mise en vigueur soient pleinement utilisés pour donner satisfaction à celles de nos préoccupations dont il ne tient pas assez compte; c'est d'essayer, par des suggestions pratiques, d'aider à résoudre ces difficultés.

Une approbation béate du Traité ne servirait de rien. Nous sommes en droit et en mesure de fournir une contribution positive, et ne devons ménager aucun effort pour que soient éliminés les derniers obstacles de sorte que le Traité reçoive l'appui de larges majorités parlementaires.

C'est dans cet esprit que la Commission vous présente le projet de résolution I sur la Communauté Européenne de Défense.

2. II. Liaisons entre la Communauté Européenne de Défense et d'autres États européens

Préoccupations françaises et préoccupations britanniques

28. La liaison entre la C. E. D. et d'autres États européens — notamment le Royaume- Uni — revêt une importance décisive pour l'avenir de la C. E. D. L'ordre du jour de l'Assemblée Nationale française demande expressément que l'existence de la Communauté soit « garantie » par le Royaume-Uni et les États- Unis et

que tout soit fait pour obtenir même la participation britannique à la C. E. D. Certains Représentants français estiment que, en l'absence de réponse satisfaisante, il ne se trouverait pas de majorité au parlement français pour approuver le Traité.

De son côté, le Royaume-Uni, tout en estimant n'être pas en mesure d'adhérer à la C. E. D., s'est déclaré prêt à entrer « en relations officielles, par voie de traité, avec la C. E. D. » et a proposé la conclusion d'un traité d'assistance mutuelle entre les États membres de la C. E. D. et le Royaume-Uni (Déclaration britannique du 15 avril 1952). Ce traité doit être signé en même temps que celui sur la C. E. D.

Le Royaume-Uni est également disposé à s'associer étroitement à la C. E. D. sur les plans militaire et technique, notamment par une coopération active entre les forces européennes de défense et les forces britanniques. Le 5 février 1952, M. Eden déclarait à la Chambre des Communes :

« Nous espérons que le Royaume- Uni et la Communauté... se tiendront en consultation étroite sur les problèmes d'intérêt commun et que des moyens de liaison appropriés seront créés à cette fin...

...Les forces britanniques sur le continent opéreront en liaison aussi étroite que possible avec les forces européennes de défense et seront associées avec elles pour les questions d'entraînement, d'administration et de ravitaillement.

Nous estimons qu'un degré considérable de fusion entre les forces aériennes du Royaume-Uni et celles de l'Europe pourrait bien constituer un champ d'action particulièrement avantageux⁹ »

A la suite des entretiens entre les Ministres de la Défense de France et du Royaume-Uni, il a été décidé d'entreprendre des études pour mettre en oeuvre ces suggestions de M. Eden, études qui se poursuivent actuellement entre une mission militaire britannique (dirigée par l'Air Vice-Marshall Merer) et les experts militaires de la future C. E. D. (Communiqué franco-britannique du 12 mai 1952).

L'initiative de M. Eden, le 19 mars, sur l'avenir du Conseil de l'Europe, a confirmé de façon éclatante le désir du Royaume-Uni d'être étroitement associé à la C. E. D. sur le plan politique.

Telle étant la situation, notre Assemblée a un rôle extrêmement utile à jouer en suggérant des modalités pratiques en vue d'une association politique et militaire du Royaume-Uni et, il faut l'espérer, d'autres États européens. Il faudra toutefois tenir compte des deux facteurs suivants :

- a. Il ne saurait être question de remettre en cause les résultats déjà acquis dans l'élaboration du Traité sur la C. E. D. ou d'en différer la signature;
- b. Le Royaume-Uni ne peut accepter de collaborer avec la C. E. D. qu'en restant dans une position d'égalité vis-à-vis de la Communauté tout entière.

Un « contrat d'association » entre le Royaume-Uni et la Communauté Européenne de Défense

29. Le gouvernement britannique a souvent marqué son souci de ne pas assumer, sur le continent, d'engagements de caractère nouveau, l'entraînant à des obligations de nature différente de celles qu'il a déjà acceptées à l'O. E. C. E., au Conseil de l'Europe ou à l'O. T. A. N. La commission a eu le souci de rester dans les limites des intentions déjà officiellement déclarées de la Grande-Bretagne et des autres intéressés. Je dirais volontiers qu'elle s'est contentée d'en proposer une présentation différente.

La conclusion d'un « traité d'assistance mutuelle » entre la Grande-Bretagne et la C. E. D. facilite sa tâche. En application de ce traité, ne pourrait-on pas suggérer que soit négocié un véritable « contrat d'association » entre la C. E. D. et la Grande-Bretagne, contrat fixant aussi bien les modalités d'une collaboration militaire entre des unités britanniques et les Forces Européennes de Défense que celles d'une association politique de la Grande-Bretagne à celles des institutions de la C. E. D. jugées les mieux appropriées?

De même que le Pacte de Bruxelles a longtemps fourni le cadre d'une collaboration active, militaire, sociale et culturelle, entre les Cinq, de même des « accords de développement » peuvent être conclus dans le cadre du Traité d'assistance mutuelle C. E. D./Royaume-Uni par négociations entre les Six et la Grande- Bretagne. Leur objet serait de donner un contenu juridique défini à ce désir d'« association » si souvent exprimé, de fixer le contenu précis de l'« association », ses modalités, ses implications institutionnelles ou militaires et les obligations réciproques qu'elle entraîne.

9. Chambre des Communes. Compte rendu, vol. 495, col. 821 et ss.

Apporter dès maintenant cette clarification supplémentaire aux relations entre le Royaume-Uni et la C. E. D. ne manquerait pas d'avoir une réelle signification politique et psychologique et de faire tomber certaines des réserves actuelles sur la C. E. D. Tel est sans doute l'objet des conversations de Paris, entre experts du Royaume-Uni et des Six, auxquelles nous venons de faire allusion (§ 28). Il n'a pas paru inutile à la commission que soient présentées aux négociateurs, dès le début de leurs études, quelques suggestions précises, notamment sur le plan institutionnel qui est de la compétence propre de l'Assemblée.

Clauses militaires : inclusion d'unités britanniques dans les Forces Européennes de Défense.

30. La commission n'a pas voulu entrer dans le détail de telles clauses. Elle demande seulement l'association d'une partie des forces armées du Royaume-Uni à celles de la C. E. D., reprenant une idée avancée déjà dans de nombreux communiqués ou déclarations officielles. Nous avons déjà fait référence à certains d'entre eux, à la déclaration de M. Eden notamment (§ 28) et signalé aussi que le Traité sur la C. E. D. prévoit expressément que des unités de l'O. T. A. N. pourront être incluses dans les Forces Européennes de Défense (cf. § 12). Aucun changement du Traité n'est nécessaire pour réaliser l'association désirée.

Sans approfondir davantage les modalités de l'association sur le plan militaire, je signalerai que plusieurs des membres de la commission ont estimé qu'il conviendrait que ces « Accords d'association » précisent le niveau minimum de la contribution que le Royaume- Uni serait disposé à fournir.

Nous n'avons jusqu'ici parlé que du Royaume-Uni. Il va sans dire que la commission laisse ouverte la possibilité que d'autres États membres du Conseil de l'Europe s'associent à la C. E. D. dans des conditions analogues :— s'ils ne peuvent y adhérer— et souhaite qu'ils soient le plus nombreux possible. Le Projet de Résolution II (cf. Deuxième partie) est expressément rédigée en ce sens.

Ainsi serait constituée une véritable armée de coalition permanente, formée de contingents britanniques (et de tout autre pays européen qui accepterait une semblable proposition) d'une part, et des forces intégrées de la C. E. D. d'autre part, c'est-à-dire d'une armée européenne élargie, conforme à la fois aux vues de M. Churchill (rappelées ci-dessus, § 26) et au désir des Six d'éviter la reconstitution d'une armée nationale allemande.

Clauses politiques et institutionnelles. Coopération au sein du Conseil des Ministres et de l'Assemblée de la C. E. D.

31. A l'armée européenne élargie qui vient d'être esquissée, il faut des organes de direction tant civils que militaires. Aucune difficulté sur le plan militaire : le S. H. A. P. E. assure le commandement opérationnel. Sur le plan civil, la direction commune doit être assurée par entente entre la C. E. D. et les autres États intéressés, suivant des modalités à fixer dans les « Accords d'association ».

L'institution-clé de la C. E. D. est le Conseil des Ministres (cf. §§ 16-18). Nous proposerons que tout État militairement associé à la C. E. D. soit représenté à ce Conseil.

Quel y serait son statut? Il ne pourrait être simple observateur, en raison de l'importance de son apport, et aussi à cause de son désir bien compréhensible de ne pas se trouver dans une position d'infériorité. Il ne pourrait être non plus « Membre ordinaire » : le Conseil a à se prononcer sur nombre de questions intéressant uniquement les Six et il n'est pas prouvé que son mode de votation agréé aux autres États.

La commission s'est ralliée à la formule suivante, inspirée de ce qui est déjà réalisé au Conseil de l'O. E. C. E. A cette dernière instance participent des représentants des gouvernements des États-Unis et du Canada. Ils siègent à titre d'observateurs, sans participer aux votes. Toutefois, lorsque l'O. E. C. E. adopte des résolutions relatives non seulement à l'Europe, mais aux États-Unis et au Canada (comme la Résolution du 29 mars 1952 sur la stabilité financière), elles sont prises avec l'approbation des représentants de ces États.

La commission propose que les États signataires d'accords d'association avec la C. E. D. soient représentés au Conseil comme observateurs. Lorsque les décisions à prendre intéressent uniquement les Six, seuls ceux-ci votent suivant la procédure propre à la C. E. D. S'il s'agit de mesures qui intéressent à la fois les Six et les autres États, il peut être convenu, | par entente entre la Communauté et les autres

États, de rechercher ensemble une décision commune. Dans ce cas, les États « associés » ont le droit de participer complètement à la préparation de la décision et celle-ci n'intervient que de l'accord commun de ces États, d'une part, et de la Communauté des Six, d'autre part (les Six fixent entre eux leur attitude suivant leur procédure propre).

Le Conseil des Ministres ainsi élargi devient un centre de négociation permanente entre la Communauté des Six et les autres États intéressés. Les négociations s'y déroulent sur un pied de parfaite égalité. Les modes de votation fixés par le Traité sur la C. E. D. ne sont pas altérés; il n'y a aucun risque de recul vers la règle d'unanimité. En même temps est réalisée une procédure assez souple et rapide de consultation constante et d'ajustement mutuel des positions, permettant à la « coalition » C. E. D./Royaume-Uni (et autres États éventuellement) de fonctionner sans heurts¹⁰.

L'exécution des décisions prises en commun dans le Conseil élargi sera directement assurée par chacun des intéressés, c'est-à-dire pour la C. E. D., par son Commissariat, pour le Royaume-Uni ou les autres États, par leur gouvernement. Des missions de liaison assureront l'unité d'action nécessaire.

32. La commission a estimé que des représentants britanniques (et des autres États ((associés ») devraient également siéger dans l'Assemblée de la C. E. D. comme observateurs. Une telle mesure est conforme au souci de maintenir des liaisons très étroites entre parlementaires européens, souci qui se manifeste également dans les propositions de M. Eden sur le rôle du Conseil de l'Europe.

Suivant le même principe que pour le Conseil des Ministres, les représentants des États signataires d'accords d'association participeront pleinement aux travaux et aux votes lorsqu'il s'agira de questions n'intéressant pas uniquement les Six. Étant donnés les pouvoirs limités de l'Assemblée, cela ne pourra guère se produire qu'à l'occasion du vote de vœux ou d'avis, les quelques matières sur

lesquelles l'Assemblée a des prérogatives réelles (censure du Commissariat, recommandations en matière budgétaire) étant en effet d'ordre intérieur à la Communauté. La commission considère cependant que la mesure qu'elle propose, malgré sa portée pratique limitée, est d'un grand intérêt psychologique. C'est sur le plan parlementaire que l'esprit de coopération européen pourra s'affirmer le plus facilement et une « ambiance européenne » se maintenir, grâce à des gestes d'amitié comme celui qu'elle suggère.

33. Les suggestions développées ci-dessus font l'objet du projet de résolution II que la commission soumet à l'Assemblée.

Remarque 1. Elargissement de la C. E. D. à d'autres Etats

34. Il n'a été question ici que des possibilités d'associer certains États à la C. E. D. L'adhésion complète de nouveaux États n'est évidemment pas exclue et demeure hautement souhaitable : certaines déclarations faites à la commission par quelques-uns de ses membres ont été, à ce point de vue, particulièrement encourageantes.

Remarque 2. Conséquences de l'initiative britannique sur le développement du Conseil de l'Europe

35. Le projet de conclure des « accords d'association » ne va pas à l'encontre de l'initiative britannique sur l'avenir du Conseil de l'Europe. Il le complète plutôt, il en apparaît même comme une des possibilités pratiques d'application.

Sans préjuger du résultat des négociations, on peut craindre que le « rattachement » des Communautés spécialisées au Conseil de l'Europe ne se traduise que par l'acceptation d'une allégeance symbolique et par la formulation de quelques principes généraux, de manière à compléter les dispositions déjà arrêtées dans le Rapport du 5 mai 1951 du Comité des Ministres (3^e Session, 1951 : Doc. 18, § 4). Ces règles ainsi posées, il faudra d'abord préciser leur application à chacune des Communautés. Il faudra ensuite et surtout voir comment elles peuvent faciliter la conclusion, au sein du Conseil de l'Europe, d'ententes plus précises encore entre chaque Communauté et certains des États membres plus directement intéressés par son activité.

Le Conseil de l'Europe peut fournir le cadre où conclure des « contrats » ou « accords d'association » analogues à ceux envisagés ici, mais qui seraient cette fois négociés par les Communautés elles-mêmes avec les États intéressés, comme c'est déjà prévu dans le Traité Charbon-Acier 1. Les modalités techniques d'association aux activités de chaque Communauté varieront, mais il est permis de penser que les suggestions formulées plus haut (§§ 31- 32) sur les liaisons institutionnelles à envisager resteront applicables.

Remarque 3. Liaison de la C. E. D. avec le Conseil de l'Europe

10. Je me permets de signaler que M. Sandys, lorsqu'il était rapporteur pour la défense dans la commission des Affaires Générales, avait déjà esquissé une solution de cet ordre dans une étude sur le projet d'armée européenne (août 1951).

36. Votre rapporteur n'a pas jugé utile de développer cette question, tant que les négociations sur les propositions britanniques n'auraient pas davantage progressé. Il sera sans doute possible de faire plus au moment de la Session de Strasbourg.

3. III. Dispositions du Traité relatives à l'organisation future de l'Europe

Les tâches institutionnelles de l'Assemblée de la C. E. D.

37. L'article 37 du Projet de Traité confie à l'Assemblée de la C. E. D. les études institutionnelles suivantes¹¹ :

préparer une réforme de la C. E. D. portant notamment sur la composition et les pouvoirs de son Assemblée;

déterminer les structures politiques futures de l'Europe, afin de regrouper dans leur cadre les institutions partielles déjà créées.

(a) Études sur la réforme de la C. E. D.

38. Cette réforme intéresse seulement les aspects institutionnels du Traité : prérogatives respectives des organes de la Communauté et, dans une certaine mesure, rapports de la Communauté avec les gouvernements membres. L'étendue de la compétence de la C. E. D. reste hors de question.

Il est probable que dans l'esprit de ses initiateurs la réforme devrait tendre à un double but : remplacer l'Assemblée actuelle de la C. E. D. par un corps parlementaire comportant deux Chambres (« un système représentatif bicaméral », est-il dit dans le Traité) dont l'une au moins élue au suffrage universel¹, et attribuer à ce nouvel organe des pouvoirs réels, notamment en matière budgétaire (établissement d'un système européen de taxation directe).

L'accord n'a pu se faire sur ces questions à la Conférence de Paris. L'article 37 revient à accorder aux gouvernements un « délai de réflexion ». La « Conférence » gouvernementale qui y est prévue ne pourra guère se tenir qu'un an après l'entrée en vigueur du Traité, et les négociateurs ont gardé peu d'illusions sur sa durée, comme en témoigne le contenu d'un autre article : si la « Conférence » n'aboutit pas dans un délai d'un an, autrement dit si deux ans environ après l'entrée en vigueur du Traité aucune réforme profonde n'est acquise, on se contentera d'une réforme limitée. afin de mieux assurer l'élection « sur une base démocratique » de l'Assemblée.

Rien dans tout cela que de très sage, destiné à éviter tout bouleversement dans le fonctionnement de la C. E. D. pendant la période de sa mise en place. Ce sont des questions « domestiques » qui ne concernent véritablement que les seuls Membres de la C. E. D. Nous n'avons pas à insister davantage à leur sujet.

(b) Études sur la structure politique de l'Europe

39. L'article 37 définit la portée de ces études d'une manière assez confuse. L'Assemblée de la C. E. D. pourrait donner à son mandat l'extension la plus large — celui d'une « Constituante » ou d'une « pré-Constituante » — et se considérer qualifiée pour :

- présenter un projet complet sur la « structure fédérale ou confédérale ultérieure » de l'Europe (cf. note au § 37, 2^e alinéa);
- établir un plan de refonte des organismes européens en vue d'en assurer la coordination dans le cadre de la « structure fédérale ou confédérale » (cf. note au § 37, 3^e alinéa).

11. L'article 37 du projet de Traité charge, dans son paragraphe 1, l'Assemblée (de la C. E. D.) d'étudier, dans les délais prévus au paragraphe 2. de l'article : (a) la constitution d'une Assemblée de la C. E. D. élue sur une base démocratique; (b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée; (c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du Traité (sur la C. E. D.) relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des États. Il précise que, dans ses études, l'Assemblée s'inspirera notamment des principes suivants : — l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral. — l'Assemblée étudiera également les problèmes résul-

Ces dispositions ne touchent pas seulement les six Membres de la C. E. D. Elles intéressent tous les pays européens et, au premier chef, le Conseil de l'Europe qui, depuis sa création, s'est assigné des tâches analogues. Je suggérerai donc à la commission de les examiner en détail, compte tenu qu'elles ont suscité, notamment au cours des débats parlementaires sur la C. E. D. avant Lisbonne, de sérieuses critiques, principalement sur trois points : les conditions « techniques » du travail d'études — la composition, jugée inadaptée, de l'organisme (l'Assemblée) qui en était chargée — les retards considérables entraînés par la procédure prévue.

(i) Les conditions de travail

40. Un délai de six mois est imparti à l'Assemblée de la C. E. D., ce qui est bien court pour élaborer une « Constitution de l'Europe » d'autant que l'Assemblée aura dans le même temps à mettre au point la réforme intérieure de la C. E. D. (§ 38) et à exercer ses fonctions statutaires de contrôle sur la C. E. D. et la Communauté Charbon-Acier. Si l'on tient compte des obligations parlementaires nationales qui continueront d'incomber aux Représentants, on peut craindre qu'ils n'aboutissent qu'à des conclusions trop vagues ou insuffisamment pesées, auxquelles puissent s'appliquer les critiques faites parfois à nos Recommandations à Strasbourg.

(ii) Composition de la « pré-Constituante »

41. L'élaboration des structures politiques de l'Europe est confiée aux seuls parlementaires des Six. C'est prêter un peu facilement le flanc à des reproches de « sécession », de « brisure de l'Europe » — et d'une manière d'autant plus gratuite qu'il est dans les intentions des gouvernements des Six d'inviter à la Conférence qui étudiera ensuite les propositions de l'Assemblée, d'autres pays européens (la déclaration de M. Robert Schuman à l'Assemblée Nationale française), sans doute tous les Membres du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E.

Nous avons constamment insisté à Strasbourg pour que tout accord en vue d'une Communauté politique continentale fixât également « les liaisons susceptibles d'être établies entre la Communauté politique ainsi créée et les pays du Conseil de l'Europe non signataires, notamment le Royaume-Uni » (Recommandation 21/B/1951). Ce principe vient d'être solennellement adopté par les quinze gouvernements représentés à la Conférence européenne de l'Agriculture.

Sa mise en application doit se traduire par la possibilité offerte aux Etats désireux seulement de s'associer à la Communauté envisagée, de participer effectivement aux négociations, ou au moins d'y assister à titre d'observateurs, la solution résidant sans doute dans une combinaison de ces deux procédures, comme on le suggérera ci-dessous (§ 45). Cela vaut également pour une réunion parlementaire comme celle de la « pré-Constituante ».

(iii) Lenteurs de la procédure

42. Enfin — et ce reproche est tout aussi grave — la procédure de l'article 37 conduit à arrêter pour au moins deux ans tout progrès nouveau sur la voie de l'organisation politique de l'Europe.

La Conférence gouvernementale ne pourra guère se réunir qu'un an après l'entrée en vigueur du Traité (§ 38). Ce ne serait donc, suivant toute probabilité, que vers 1954 que commenceraient les négociations sur l'Autorité politique européenne...

Il importe de rappeler que l'absence d'une Autorité politique supranationale pour contrôler l'armée européenne est apparue aux parlementaires de certains pays comme un motif suffisant pour rejeter le Traité actuel. D'autres, au contraire, malgré leur désir sincère de voir réalisée la Communauté de Défense, hésitent à s'engager dans la voie tracée par le Traité C. E. D. devant l'incertitude présente sur la structure de l'Autorité politique européenne envisagée sur l'étendue de ses pouvoirs comme sur les limites de sa compétence.

En renvoyant à un lointain avenir les travaux sur l'Autorité politique et en laissant complètement dans le vague jusqu'à la mise en place de la C. E. D., la nature et les attributions de cette Autorité, les négociateurs de Paris n'ont pas précisément facilité la ratification du projet de Traité ni accéléré les développements de la construction de l'Europe...

Une contre-proposition : un accord immédiat « ad hoc ».

43. Ces critiques rappelées ci-dessus ont paru à la commission d'une gravité suffisante pour qu'elle propose à l'Assemblée de demander instamment aux Six de compléter certaines des dispositions de l'article 37 du Traité.

Le plus simple, lui a-t-il paru, est que les Six concluent rapidement un protocole ad hoc (cf. aussi § 45, 1^{er} alinéa) distinct du Traité, susceptible d'entrer en vigueur dans de très courts délais, sans même qu'il soit besoin de ratification, et qui charge un corps parlementaire européen d'entreprendre immédiatement (dès l'été 1952) les études sur les structures institutionnelles évoquées dans l'article 37.

Le mandat de ce corps parlementaire européen serait explicitement de définir la structure politique future de l'Europe (« une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant en particulier un système représentatif bi-caméral », dit le Traité) et d'« assurer la coordination des organismes de coopération européenne déjà créés ou qui viendraient à l'être » dans le cadre de la « structure fédérale ou confédérale ». Tous les problèmes liés à une réorganisation de la C. E. D. en seraient évidemment exclus, pour rester du seul ressort de l'Assemblée de la C. E. D. 1. Ainsi les parlements, quand ils entreprendront l'examen du Traité, seront informés au moins des grandes lignes des structures européennes futures et pourront se prononcer en pleine clarté sur le projet de Communauté de Défense.

Même une fois le Traité C. E. D. signé, il est possible aux Six de donner suite à une telle suggestion sans avoir à altérer le Traité. En effet, si « la structure fédérale ou confédérale ultérieure » a déjà été fixée par un autre organisme, l'article 37 (qui ne charge pas expressément l'Assemblée de la C. E. D. de définir cette structure) peut être pris dans un sens limité, prescrivant seulement qu'il soit tenu compte de cette structure dans la réforme de la C. E. D. (tâche qui, comme nous l'avons dit, reste réservée à l'Assemblée de la C. E. D.).

A quel corps parlementaire faire appel?

44. Il a paru à votre commission que, si l'on voulait procéder rapidement et éviter toutes complications institutionnelles, le plus simple était de faire appel au seul organisme parlementaire européen actuellement en place, notre Assemblée de Strasbourg.

Ce n'est pas cependant que celle-ci soit, en tant que telle, parfaitement adaptée à une pareille tâche, en raison de difficultés statutaires (durée limitée de nos sessions) et d'obstacles de procédure (questions de votation) résultant de la position différente adoptée à l'égard du projet de Communauté politique par les divers pays représentés à Strasbourg.

Toutefois il semble possible — et facile (cf. § 45 ci-dessous) — de créer à partir de l'Assemblée un organe de travail nouveau, formé principalement des Représentants des pays désireux de participer à la Communauté politique, aux travaux duquel participeraient également, suivant certaines modalités, des Représentants des pays désireux d'établir des liens d'association étroits avec cette Communauté.

Je suggérerai pour cet organe le nom de « Conseil Parlementaire pour la Communauté politique européenne ».

Procédure de création et composition du « Conseil Parlementaire »

45. Comment juridiquement créer le « Conseil Parlementaire »? Un simple accord entre les Six, conclu en entente avec les autres Membres du Conseil de l'Europe au sein du Comité des Ministres, suffit. Il pourrait être soumis à l'approbation — qui ferait peu de doute — de l'Assemblée Consultative.

En application du Protocole sur les liaisons entre le Plan Schuman et Strasbourg, les Représentants à l'Assemblée des Six seront à peu près tous les mêmes que ceux à Strasbourg. Le « Conseil Parlementaire » rassemble les représentations nationales à Strasbourg des Six, et éventuellement de tout autre État désireux d'adhérer à la Communauté politique projetée. En y adjoignant des Suppléants, il est même possible d'avoir exactement la même répartition de sièges qu'à la C. E. D. Il s'adjoint aussi (en nombre à fixer en commun accord des États intéressés) des Représentants des autres pays membres, qui peuvent y avoir la position suivante : lorsque les structures internes de la Communauté politique sont en question, seuls prennent les décisions les Représentants des États prêts à y adhérer (les autres participants interviennent à titre consultatif) ; lorsque sont en cause les liaisons entre la Communauté politique et les États tiers, tous les Représentants présents participent aux débats et aux votes.

Le « Conseil Parlementaire » se réunira sans délai pour siéger en quasi-permanence. Son mandat, à l'inverse de celui de l'Assemblée de la C. E. D., étant limité à la seule étude de la structure politique de l'Europe (cf. § 43 cidessus — les études sur la réforme de la C. E. D. elle-même restent de la seule compétence de l'Assemblée de la C. E. D.), on peut espérer une conclusion de ses travaux suffisamment rapide pour qu'une Conférence gouvernementale (comme celle prévue au § 2 de l'art. 37) se tienne dès les premiers mois de 1953 pour se prononcer sur ses propositions.

Faut-il faire appel à l'Assemblée de la Communauté du Charbon et de l'Acier?

46. Certains membres de la commission ont fait valoir qu'il y aurait intérêt à faire appel à l'Assemblée du Plan Schuman, plutôt qu'à constituer un « Conseil Parlementaire » spécial. Ils ont souligné que l'Assemblée du Plan Schuman est de composition identique à celle de la C. E. D. (à l'exception de neuf délégués) et qu'elle sera sans doute instituée au cours de l'été 1952.

Il a été toutefois considéré que pour donner à l'Assemblée du Charbon et de l'Acier des tâches nouvelles, la conclusion d'un accord spécial est aussi nécessaire — exactement comme pour créer un « Conseil Parlementaire » au sein du Conseil de l'Europe. En outre, cet accord ne pourra être conclu que lorsque les institutions du Plan Schuman auront été mises en place — alors qu'une décision sur le Conseil Parlementaire peut intervenir immédiatement.

Une dernière objection, la plus sérieuse, est que l'Assemblée du Plan Schuman, comme celle de la C. E. D., est limitée aux Six. On a signalé déjà les réserves qu'avait soulevées cette apparence de « sécession » des Six (§ 41). Ce n'est pas à l'Assemblée du Conseil de l'Europe de conseiller semblable procédure.

En définitive, la commission a estimé que l'instauration d'un Conseil Parlementaire ad hoc, à mandat limité, présenterait des avantages pratiques au moins équivalents, sinon supérieurs, à un recours à l'Assemblée du Plan Schuman — et qu'en outre elle permettrait de concrétiser le désir des Six de développer leurs initiatives politiques dans le cadre du Conseil de l'Europe, en étroite liaison avec les autres Etats membres. Aussi n'a-t-elle pas retenu la suggestion qui lui était faite d'un recours à l'Assemblée du Plan Schuman.

Deux remarques complémentaires

47. Le « Conseil Parlementaire » issu de l'Assemblée de Strasbourg gardera évidemment des liens étroits avec elle. Il travaillera au sein du Conseil de l'Europe et sera saisi des propositions élaborées à Strasbourg et ses conclusions seront communiquées pour avis à notre Assemblée.

48. Divers mouvements pour l'union européenne ont axé leur propagande sur la convocation d'une « Constituante » européenne. Devons-nous reprendre ce terme et endosser leur demande? Je crains qu'il n'y ait confusion sur la signification exacte du mot « Constituante ». Pour certains, ce serait une Assemblée qui déciderait en toute souveraineté du statut futur de l'Europe, sans que les gouvernements ou les parlements n'aient plus à intervenir, si ce n'est pour ratifier tels quels les textes élaborés par la « Constituante ». Cette proposition paraît difficilement réalisable, si même elle est acceptable. Pour d'autres, son rôle serait analogue à celui de l'Assemblée de la C. E. D., c'est-à-dire se bornerait à l'élaboration de textes préparatoires, soumis ensuite aux gouvernements — c'est la conception retenue ici.

Pour éviter tout risque de mauvaise interprétation, j'ai préféré ne pas employer le terme de « Constituante ». J'ajouterai que son choix semblerait par trop visiblement préjuger des résultats des délibérations du « Conseil Parlementaire » — ce qui peut être utile pour la propagande, mais non pour une action politique réfléchie.

49. Les idées développées ci-dessus sont reprises dans le projet de résolution III que la Commission soumet à l'Assemblée.

4. IV. Examen en Commission

Détail des votes sur les projets de résolution

50. Les Représentants suivants ont pris part à l'établissement et à l'adoption des projets de Résolution présentés ci-dessous :

MM. Guy Mollet (France) Président, van der Goes van Naters (Pays-Bas) Vice-Président, Amery (Royaume-Uni), Argyropoulos (Grèce), Bohy (Belgique), Boland (Irlande), Braun (Sarre), Benvenuti (Italie), Delbos (France), Elmgren (Suède), Gerns (République Fédérale d'Allemagne), Gordon Walker (Royaume-Uni), Jakobsen (Danemark), MI I e Klompé (Pays-Bas), MM. Margue (Luxembourg), Santero (Italie), Struye (Belgique), Treves (Italie), Valen (Norvège), Wistrand (Suède).

Certains Représentants ont déclaré que, en raison de la situation particulière de leur pays, ils ne pourraient participer aux votes sur les trois projets de résolution. D'autres Représentants, dont les pays ne participent pas à la Conférence sur la C. E. D., ont également déclaré s'abstenir dans le vote sur certaines résolutions, estimant qu'elles ne concernaient que les six pays signataires du Traité.

Un Représentant a fait valoir que ses fonctions au sein du gouvernement d'un des États participant à la Conférence de Paris l'empêchaient — en dépit de ses sentiments personnels — de prendre position sur certaines résolutions.