

Note de J. Papeians de Morchoven à Louis Scheyven (21 décembre 1951)

Légende: Dans cette note adressée à Louis Scheyven, directeur général de la politique au Ministère belge des Affaires étrangères, J. Papeians de Morchoven, chef de la section OTAN au Ministère belge des Affaires étrangères, passe en revue les défis posés par le projet français de Communauté européenne de défense (CED).

Source: DE VOS, Luc; ROOMS, Etienne; DELOGE, Pascal; STERKENDRIES, Jean-Michel (sous la dir.). Documents diplomatiques belges 1941-1960, De l'indépendance à l'interdépendance. Tome II: Défense 1941-1960. Bruxelles: Académie royale de Belgique, 1998. 582 p. ISBN 90-6569-670-9. p. 303-309.

Copyright: (c) Académie royale de Belgique

URL: http://www.cvce.eu/obj/note_de_j_papeians_de_morchoven_a_louis_scheyven_21_decembre_1951-fr-026d9057-6d25-448d-81b4-814eda8245a0.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Note de J. Papeians de Morchoven à Louis Scheyven (21 décembre 1951)

Bruxelles, le 21 décembre 1951.

Objet: constitution d'une Communauté Européenne de Défense.

A. Généralités. Situation actuelle.

Les négociations qui vont s'ouvrir prochainement à Paris décideront sans doute des bases sur lesquelles sera créée l'Armée Européenne.

Comment en est-on arrivé là?

1. Déséquilibre des forces sur pied entre l'Est et l'Ouest. Les Américains ne croient pouvoir y remédier qu'en recourant à des effectifs allemands. Pour des raisons politiques on ne songe pas à l'Espagne.
2. Si les Américains sont prêts à admettre la reconstitution d'une armée nationale allemande, il n'en va pas de même des Français qui refusent d'autoriser la création par l'Allemagne d'un instrument militaire au service de sa politique nationale. Les Allemands n'admettant leur participation militaire à la défense occidentale que sur pied d'égalité, l'idée jaillit de placer l'ensemble des contingents militaires européens sous le contrôle d'une autorité supranationale.
3. Souci des Français de reconquérir leur prestige en Europe par la direction qu'ils espèrent assumer, en fait, d'une Europe unifiée à leur initiative.

Conscients de la difficulté de créer de toute pièce une Europe fédérale, ils espèrent y arriver par la création d'autorités supranationales, spécialisées dans différents domaines et qui viendrait couronner, plus tard, un parlement fédéral. On peut se demander si, au contraire, la vitalité économique, démographique et militaire de l'Allemagne, ne permettra à cette puissance de prendre, à plus ou moins longue échéance, la tête du continent.

4. Certains pays – Italie – espèrent également que la Communauté leur apportera les moyens de résoudre les problèmes sociaux (chômage) et financiers (déficit) qui les confrontent.

B. – Avantages.

- Réaliser l'idée grandiose des Etats-Unis d'Europe;
- Utilisation plus rationnelle de l'aide américaine et surtout la continuation de celle-ci étant donné la psychologie d'Outre-Atlantique;
- Freiner dans une certaine mesure la reconnaissance du militarisme allemand;
- Présenter le réarmement allemand de façon plus acceptable pour l'U.R.S.S.; (douteux);
- Favoriser la solution du problème de la standardisation.

C. Inconvénients.

- Absence de la Grande-Bretagne, facteur d'équilibre et seule puissance capable d'empêcher l'Europe d'être dominée par la France, dans l'immédiat, et par l'Allemagne, à plus longue échéance;
- Crainte de voir notre armée dénationalisée et, plus tard, notre jeunesse (deux communautés nationales et linguistiques en Belgique);

- Volonté d'éviter qu'une 4^e réorganisation ne jette le désarroi dans notre armée (danger semblable pour la C.E.D.);
- Crainte que l'Armée Européenne n'établisse son niveau par le bas – France –;
- Crainte de l'influence allemande salutaire sur le plan militaire technique, dangereuse sur le plan politique.

On peut se demander dans quelle mesure la formule européenne empêchera la reconstitution d'une armée allemande – exemples du passé (Noske et von Seeckt). Dès à présent, 162 fonctionnaires travaillent sous les ordres du docteur Blank ... L'objection que le matériel américain serait insuffisant n'est pas absolument pertinente puisqu'il faudrait 18 mois pour faire l'armée allemande et qu'alors on peut espérer en recevoir suffisamment.

– Possibilités de se retirer de l'Armée Européenne avec d'autant moins de difficultés que le niveau d'intégration sera plus élevé.

– Danger de la création par étapes incohérentes d'une Europe fédérale sans que les garanties convenables aient été assurées aux futures minorités (le sort de l'Armée belge dans une Europe nationale au cours des deux dernières guerres éclaire d'un jour pénible les possibilités de demain qui, cette fois, s'étendront à tous les domaines de la vie nationale). L'établissement d'une moyenne européenne peut nous être défavorable dans plusieurs cas (social, sûreté, civisme, etc.).

Pourquoi donc les petites puissances participent-elles timidement, à vrai dire, à la constitution de l'Armée Européenne?

Elles obéissent à leur désir de promouvoir l'unité européenne et craignent, par une attitude négative, de heurter de front la volonté des grandes puissances et de mériter le déplaisir des Etats-Unis.

Politique suivie par la Belgique.

Dans l'intérêt national: s'efforcer, tout en acceptant le principe, d'en limiter les inconvénients constitutionnels, politiques et militaires. Sur le plan international: s'efforcer de créer une organisation aussi pratique que possible, de manière à permettre une coopération étroite entre les futures armées européennes et la Grande-Bretagne.

Affirmer constamment que notre but essentiel est de veiller à créer des institutions auxquelles la Grande-Bretagne et les pays scandinaves pourraient adhérer.

Il est certain, en effet, que la position, prise par les autres partenaires dans les négociations, rend l'accession britannique illusoire et réduira à peu de choses sa collaboration.

Observations d'ordre général.

A. Armée Européenne et coopération britannique.

La Grande-Bretagne a prouvé à plusieurs reprises dans le passé, sa volonté de coopérer à des organes européens combinés de défense. La participation de la Grande-Bretagne à des œuvres communes telles que la réalisation de l'infrastructure, le budget de SHAPE et les Quartiers Généraux sont autant de précédents.

Toutefois, ses liens avec le Commonwealth, ses traditions insulaires et vraisemblablement sa méfiance vis-à-vis des créations du Continent, la tiennent éloignée de la Communauté Européenne de Défense.

La thèse de Monsieur le Ministre, tendant à faire du Conseil des Ministres le pouvoir politique suprême, à réduire le commissaire au rang d'un administrateur, à maintenir, à côté d'un budget commun, des budgets

nationaux, va dans le sens des récentes déclarations de Monsieur Churchill.

Est-il possible de concilier cette tendance avec la thèse française? Non, mais un rapprochement pourrait s'opérer sur la base des idées suivantes:

- a) pousser au maximum l'intégration dans le cadre NATO;
- b) réaliser l'intégration des forces européennes en tenant compte, dans la mesure du possible, des conceptions britanniques;
- c) souligner que l'appartenance à des communautés différentes doit permettre des solutions différentes; le fait que la France gardera d'importantes forces pour son empire colonial, qu'il est prévu la possibilité de recruter des troupes pour remplir des missions spéciales (art. 6), devrait permettre de donner un statut particulier à l'Angleterre étant donné ses responsabilités vis-à-vis du Commonwealth.

Si la Belgique obtient un statut spécial (deux régiments), ce serait un pas de plus vers la thèse anglaise.

d) l'exercice par Eisenhower des doubles fonctions de Commandant de SHAPE et de Commissaire européen pourrait, sur le plan pratique, être d'une importance décisive.

A quel moment pourra-t-on associer les Britanniques?

Ceci dépendra de l'évolution de la conjoncture politique; mais l'évolution de l'Armée Européenne elle-même sera décisive.

On devrait s'efforcer de réaliser au moins des accords spéciaux et la fin de la période transitoire pourrait être le moment psychologique.

B. Institutions.

Pour obvier aux inconvénients signalés ci-dessus, tout en laissant la porte ouverte aux Britanniques, les thèses belges paraissent particulièrement adéquates.

Le rôle donné au Conseil des Ministres trouve un précédent dans le Conseil de NATO et du Pacte à Cinq; sans doute, il serait facile de laisser une large autonomie au Commissaire si du moins, en cas de difficulté, le dernier mot revenait au Conseil.

L'existence du Conseil Atlantique ne diminue pas l'importance du général Eisenhower et pareille structure est seule capable de garantir un minimum équitable aux "minorités".

Vu sous cet angle il est essentiel qu'en toute matière importante, le Conseil ne puisse trancher qu'à l'unanimité (déclaration de guerre, nomination des hauts fonctionnaires internationaux, contrôle du budget).

Théoriquement, il pourrait être indésirable que l'opinion d'un seul Etat – même du plus petit – puisse paralyser l'action du Conseil, en fait, il ne peut en être ainsi, les grandes puissances ont suffisamment de moyens de pression que pour entraîner leurs partenaires. Le principe de l'unanimité peut être la dernière sauvegarde, ne fût-ce que comme menace, d'intérêts nationaux en danger...

Quant aux pouvoirs du Commissaire: il ne peut être qu'un exécutant sans en faire un simple président d'une sorte de Conseil des Suppléants, donc, plutôt un coordinateur ou un directeur. Il est possible de lui laisser une très grande latitude et une autorité considérable ainsi qu'il a été dit plus haut, tout en réservant les décisions suprêmes au Conseil.

Plusieurs amendements belges visent des articles relatifs à ces questions (art. 10, 11, 16, 26, 27): nomination du Commissaire à l'unanimité, suspension si pas révocation par le Conseil des Ministres. Ici, exiger

l'unanimité va à l'encontre du but poursuivi: si un seul pays refuse la suspension, le Commissaire reste en fonctions. La proposition belge d'une majorité de 5/6 pour la suspension présente les mêmes inconvénients. De plus, il est clair qu'une mesure aussi grave ne pourrait être que tout à fait exceptionnelle et que bien des abus de pouvoir seront tolérés avant d'y arriver. Il est d'autant plus essentiel de mettre clairement dans la convention que c'est au Conseil qu'il appartient de donner toutes les directives nécessaires au Commissaire et entre autres quant à l'emploi des forces. Il devrait lui rester la gestion quotidienne et les questions de technique militaire. Entre autres l'art. 16 de la Convention donne au Commissaire des pouvoirs exorbitants. Citons parmi eux, la direction des écoles avec toute l'importance qu'elle a pour la dénationalisation des cadres et des hommes, l'implantation territoriale des forces. Quant à son autorité en matière de production d'armements, les dernières propositions paraissent satisfaisantes à condition qu'elles soient soumises au vote unanime du Conseil pour approbation.

Les pouvoirs judiciaires donnés au Commissaire soulèvent encore de graves problèmes juridiques: l'art. 5 de la Convention transitoire fait du reste un pas important dans le sens des thèses belges. Sans doute, des points nombreux restent à modifier, mais il y a néanmoins là une tendance méritant d'être relevée.

C. Coordination entre NATO et C.E.D.

La nécessité de pareille coordination est reconnue; ses modalités peuvent varier. Le point essentiel est de savoir si les membres de la Communauté Européenne de Défense seront alliés entre eux par un lien automatique comme le Pacte à Cinq ou seulement comme le prévoit le traité de l'Atlantique.

Les Anglais, dans un souci de juridisme – plus fréquent chez les Français – prétextent pour ne pas participer à la C.E.D. qu'elle risque de les entraîner automatiquement en cas de conflit en Allemagne ou en Italie, au delà de leurs obligations de Pacte à Cinq.

En réalité, cette objection est fallacieuse étant donné que la Grande-Bretagne est déjà engagée elle-même dans tous les commandements NATO et que le lien qui lie les Cinq ne serait pas plus fort en fait que celui qui actuellement unit les douze.

Il est probable qu'il vaudrait mieux harmoniser la Communauté Européenne de Défense avec la NATO, au moins pendant la période transitoire. Il serait possible peut être de négocier cette question contre une collaboration plus étroite de l'Angleterre.

Points particuliers.

Nous examinerons ici quelques remarques qu'inspirent l'étude des projets de convention et les réserves belges.

Attirons tout d'abord l'attention sur les difficultés d'ordre constitutionnel auxquelles se heurtent certaines dispositions du projet (cf. étude Ganshof).

De nombreux parlementaires sont soucieux de préserver la souveraineté (ceux-ci se trouvent tant dans les rangs du P.S.C. que dans le P.S.B.); d'autres au contraire estiment qu'il faut créer l'Europe.

Passons en revue les points principaux:

a) Recrutement des Forces:

Un progrès a été réalisé à Strasbourg puisque ce n'est plus le Commissaire mais un protocole qui fixera les normes de recrutement pendant la période transitoire.

b) Composition des Forces:

Considérons que la France, par suite de la guerre d'Indochine, de ses missions dans le cadre de l'O.N.U., en

Corée, de ses missions spéciales à Berlin et en Autriche, aura en fait deux armées: une armée nationale et une armée européenne, la première ayant de loin plus de valeur que la seconde.

Le cas d'une mission spéciale à Berlin et en Autriche crée un précédent qui, avec celui des exceptions pour les territoires d'Outre-Mer, pourrait être le genre d'un statut spécial facilitant l'accession de la Grande-Bretagne.

Quant à nous Belges, le fait que les experts ont supprimé le maintien de troupes nationales pour la sécurité intérieure est lourd de conséquences.

Notre Constitution rend difficile le recrutement de troupes coloniales. Il faudrait pouvoir faire admettre par le Parlement et l'opinion publique que la défense de la Belgique exige, dans une certaine mesure, celle du Congo, de même que la défense du pays exige qu'il y ait des troupes belges en Allemagne.

D'après certains officiers, le Ministre des Colonies se laissera très difficilement convaincre. Ne serait-il toutefois pas possible de créer un mouvement de sympathie parmi les jeunes dont beaucoup seront sans doute satisfaits de faire un petit séjour à la Colonie. De plus, cette conception nouvelle cadrerait avec les nécessités de la défense du Congo qui pose actuellement les plus graves problèmes.

Faute de forces suffisantes, en cas de danger, les Américains ou les Anglais seraient sans doute tout disposés à envoyer une ou deux divisions aéroportées pour défendre les mines d'uranium ou l'embouchure du Congo; une fois là, quand partiront-ils? (cf. Egypte).

La question est restée ouverte à Strasbourg et Monsieur le Ministre a été invité à exposer les raisons militantes en faveur d'un régime spécial pour la Belgique. Les raisons sont claires au point de vue national: l'existence d'une double communauté est chez nous source de faiblesse; de plus, alors que d'autres pays garderont toute une organisation militaire pour leurs troupes d'Outre-Mer quand nous n'en aurons pratiquement plus aucune.

Or, si l'expérience de la Communauté Européenne tourne mal, cette façon de s'organiser permettrait à la France, à l'Italie, etc. de pouvoir se retirer de la Communauté européenne et de reconstituer leur armée dans des conditions supportables. Tel ne serait pas notre cas; il est probable en effet que le Parlement, trouvant suffisant de voter des impôts pour l'armée européenne, se soucierait peu de maintenir des cadres en vue d'éventualités problématiques.

Sur le plan international, le maintien de troupes pour la sécurité intérieure se justifierait du fait que si l'Allemagne verra son sol couvert de troupes NATO capables s'il le faut d'assurer cette sécurité, que si la France gardera chez elle des troupes pour relever ses forces coloniales, la Belgique se trouvera proportionnellement beaucoup moins bien protégée.

En résumé, on constate que la France pourra entretenir une armée nationale dont l'importance ne sera pas limitée par des critères rigides, et que les circonstances qui lui sont propres (Indochine, Berlin, Autriche, Empire et colonies françaises) lui permettront de donner à cette armée une ampleur considérable. Au contraire, les difficultés constitutionnelles, financières, climatiques, psychologiques ainsi que la question des transports ne permettront pas à la Belgique de se prévaloir efficacement de la possibilité d'entretenir une armée coloniale échappant à la compétence de la communauté. C'est dans ces faits également que la Belgique doit trouver à l'égard de la France une argumentation qui était sa revendication essentielle: le maintien sous souveraineté belge des forces de défense de l'intérieur. Cette revendication apparaît indispensable si l'on tient compte de l'éventualité que le Dr. Schumacher emporte les élections générales allemandes du produit 1953 et de celle que le Général de Gaulle prenne le pouvoir en France plus ou moins rapidement.

Leur union et celle des nationalismes exacerbés qu'ils représentent constitueraient un danger sans précédent à l'indépendance de la Belgique.

c) Nomination des officiers: question réglée à Strasbourg.

d) Instruction.

Demande de la Belgique de faire chez elle la première instruction: question réservée.

Il est inutile d'insister combien cette exigence est impérieuse chez nous. Pour chaque génération, le passage à l'armée est une école de patriotisme et d'union nationale. Par quoi remplacer cette formation? Sans doute, avec un peu d'imagination, concevoir le passage de la jeunesse belge à la sortie des écoles par des sortes de camps de travail qui remplaceraient dans une certaine mesure le rôle de l'armée mais, outre que les fonctionnaires de l'instruction publique semblent assez peu capables de mettre sur pied un système viable, il faut compter sur les réactions de la population qui verrait là simplement une prolongation du temps de service.

Quand bien même la plupart des autres requêtes belges devraient être abandonnées, il faudrait absolument maintenir celle-ci, car elle constitue le seul contrepois à la dénationalisation lente mais sûre des générations montantes.

Le gouvernement devrait en tout état de cause mettre sur pied un programme spécial d'éducation civique dont devrait s'imprégner tout l'enseignement à tous les degrés. Ce qui, notons-le, va droit à l'encontre des programmes de l'U.N.E.S.C.O.

e) Budget (art. 53-57 et 63a).

Il convient que les Ministres gardent le contrôle absolu sur le budget. La formule belge de deux budgets – un pour les forces homogènes et un pour les services non homogènes – est particulièrement recommandable parce que tout d'abord elle rencontre le point de vue anglais dans une large mesure, ensuite parce qu'elle constitue un frein contre la répétition des exigences internationales dans le genre de celles manifestées par le T.C.C. A ce propos, il est probable que la controverse entre les thèses relatives à la répartition des charges au NATO rebondira ici (art. 63a), d'autant plus que ni les Allemands, ni les Français, ni les Italiens ne se sont décidés à financer leur réarmement mais bien plutôt à faire payer le minimum par d'autres.

f) Programme d'armement.

Voir ci-dessus: Institutions-Commissaire.

(s) J. Papeians.