

A propos de l'armée européenne

Une rétrospective
des travaux du Comité Intérimaire Militaire de la CED.

par le Cdt J. GUERISSE,

Licencié (UCL) en Sciences sociales et politiques.
Diplômé (UCL) d'études européennes.
Membre du PE de l'ERM.

★

A. Un retour aux sources.

Objet des plus grands espoirs, mais aussi du fait de son abandon des plus amères désillusions, la CED suscita à l'époque de son élaboration de très vives controverses. Une abondante littérature a décrit à suffisance les circonstances historiques comme les négociations politiques et diplomatiques qui marquèrent la tentative de sa réalisation. Si du fait de cette abondance l'opinion publique fut, *in illo tempore* et depuis, largement informée des aspects généraux de cette tentative, il n'en va pas de même en ce qui concerne ses implications technico-militaires.

L'élaboration du Traité de Paris, en effet, ne fut pas l'œuvre exclusive de diplomates mais aussi et surtout celle d'une importante délégation militaire des six pays signataires du traité.

Connue par les initiés sous le nom de « Comité Intérimaire Militaire » de la CED (CIM/CED), cette délégation fut chargée non seulement d'assister les diplomates quant à l'élaboration des termes du Traité mais également de préparer la mise sur pied effective des « Forces Européennes de Défense » (FED) que la ratification du traité devait provoquer.

Le refus de ratification du traité par l'Assemblée Nationale française, le 30 août 1954, entraîna non seulement l'interruption brutale des travaux de cette délégation mais aussi, étant donné son caractère « top secret », la mise au frigo de toute la documentation qui en résultait. Ceci explique pourquoi les chercheurs, même militaires, qui se sont penchés sur la question, se sont tous heurtés, à l'époque du moins, à un veto de principe, au demeurant parfaitement compréhensible.

Plus de dix ans s'écoulèrent avant que les Autorités responsables ne fussent à même, en raison de l'évolution des choses, d'accorder l'autorisation de consulter, aux fins de recherche scientifique, la masse impressionnante de documents qui s'était accumulée tout au long des quatre années d'activité du CIM/CED.

L'examen de ces archives fait paraître que les travaux des experts militaires de la Conférence de Paris peuvent être classés, au plan chronologique, en trois périodes distinctes :

- première période, celle des consultations préalables des « Délégués nationaux » chargés de définir les grands principes qui devaient présider à la rédaction du Traité. Cette période s'étend de février à juillet 1951. N'y participèrent que les représentants des quatre premiers pays qui avaient répondu positivement à l'invitation française (1);
- deuxième période, celle des négociations des « Groupes de travail permanents » chargés principalement de la rédaction du « Protocole Militaire » du Traité et de l'organisation générale des futures FED. Cette période s'étend de septembre 1951 au 27 mai 1952, date de la signature du Traité. Cette fois les représentants des six pays membres de la CECA y participèrent ;
- troisième période, celle des travaux du CIM/CED proprement dit, organisme fort élaboré, qui préfigurait l'Etat-Major Général de la future « Armée Européenne Intégrée (AEI), et qui fut chargé de la mise sur pied effective des FED.

Cette période s'étend de juin 1952 à septembre 1954 au moment de la dissolution du CIM/CED suite au refus de ratification évoqué ci-dessus.

Décrire et commenter dans le cadre limité d'un article tous les travaux réalisés par le CIM/CED tout au long de son existence serait parfaitement illusoire.

Aussi, tout en décrivant sommairement l'organisme à mesure de son évolution au cours de ces trois périodes, nous bornerons nous à dégager d'une énumération aussi exhaustive que possible, de toutes les questions

(1) Tous les pays européens signataires du Traité de Washington furent invités à participer à la Conférence de Paris. Au début toutefois, seules la Belgique, l'Italie, le Grand-Duché de Luxembourg et la République Fédérale Allemande répondirent positivement à l'invitation française, la Hollande, de même que d'autres partenaires de l'OTAN se bornant à n'y envoyer que des observateurs. La Hollande ne se décida à prendre part aux travaux qu'après la conférence d'Ottawa, en septembre 1951, où les USA accordèrent leur appui à l'initiative française.

étudiées par les experts militaires, les conclusions les plus illustratives de leur méthodes de travail et de la participation de la délégation belge en particulier. Nous poursuivrons par une analyse succincte du caractère fonctionnel de l'institution projetée pour conclure par un bref examen des perspectives de relance éventuelle de l'idée de l'AEI dans le cadre actuel de la Communauté Européenne.

A ceux de nos lecteurs que de plus amples détails intéresseraient nous conseillons de s'en référer aux sources citées *in fine* de cet article.

B. L'évolution et les réalisations du CIM/CED.

1. Première période : la naissance du CIM/CED, la mission des délégués nationaux.

La Conférence de Paris sur la CED s'est ouverte au Quay d'Orsay, le 15 février 1951, sous la présidence de Monsieur Robert SCHUMAN Ministre Français des Affaires Etrangères, en présence des représentants des cinq premiers pays participants.

Les membres des cinq délégations furent répartis en un « Comité de Direction » (CD) et trois « Comités Techniques » (CJ, CM et CF) chargés d'étudier respectivement les problèmes juridiques, militaires et financiers que soulevait le projet présenté par Monsieur Pleven.

Au niveau du CM les travaux furent présidés par le Général de Corps d'Armée de Larminat.

Le délégué belge était le Général-Major Gierst. Il était assisté par les colonels BEM Fontigny et Hartéon (2).

Pendant cette première période, la mission des différents comités fut de définir les principes généraux de l'intégration projetée ainsi que les grandes lignes du traité à venir et de ses protocoles.

Il convient de souligner le rôle important qui fut attribué d'emblée aux experts militaires dont les avis ne pouvaient se limiter aux seuls aspects technico-militaires de la question, mais devaient s'étendre également à tous les domaines (juridiques et statutaires, économiques et financiers, politiques et sociaux) concernés par le projet.

C'est pourquoi ils furent appelés à se prononcer sur les avant-projets de tous les articles du futur traité.

Etant donné le caractère « exploratoire » de ces premières consultations, le Ministre de la Défense nationale, pas plus que ses collègues des autres

(2) A ce moment le général Gierst cumulait les fonctions de sous-chef de l'EMG et de délégué national auprès du SHAPE, le colonel BEM Fontigny était chef du bureau « Organisation » de l'EMG et le colonel BEM Hartéon secrétaire permanent du comité des chefs d'EM.

départements, ne fut en mesure de donner, au début du moins, des instructions précises à ses représentants... Ceux-ci s'appliquèrent à le tenir au courant, semaines après semaines, des négociations en cours et par voie de retour à tenir compte de ses remarques et directives.

Cette procédure « tâtonnante » découlait du caractère même de la conférence qui réunissait non des plénipotentiaires mais bien des délégués investis de la mission d'éclairer le seul responsable des décisions au niveau national, Monsieur Paul Van Zeeland, Ministre des Affaires Etrangères.

A ce dernier incombait la lourde et délicate tâche de tenir le Parlement au courant des négociations en cours et de défendre devant lui, avec toute la discrétion exigée par leur nature même, les dispositions contractuelles en voie d'élaboration.

Dans le cadre général de ces négociations la mission du CM fut définie comme suit par le Général de Larminat : « Aborder dans les discussions toutes les questions essentielles relatives à la constitution d'une AEI de manière à débayer le terrain en vue d'élaborer ultérieurement une « Convention Militaire » qui pourra être annexée au Traité ».

Au point de vue méthode de travail, le Général de Larminat donna la directive suivante : « Résumer les vues élaborées au cours des discussions dans des notes très courtes, se bornant à définir les principes généraux d'organisation adoptés, et illustrées par des tableaux complémentaires dont la disposition matérielle mettra en évidence la diversité des solutions proposées ».

Le programme de travail des délégués fit l'objet d'un classement par ordre d'urgence des différents points à étudier (3). Dans ce contexte, le terme urgence visait l'exposé en comité des questions soulevées, questions dont l'étude devait au demeurant être entreprise parallèlement en raison de leurs incidences réciproques.

Dans le cadre de ces travaux préliminaires, le Général Gierst souligna l'importance d'une réglementation précise de l'emploi des langues pour garantir l'unité d'action de la future AEI. Etant donné son expérience, confirmée du fait de son bilinguisme, la délégation belge fut chargée de rédiger le document de base de l'étude de la question.

Par ailleurs, le Général Gierst exposa le point de vue de l'EMG belge en ce qui concerne l'organisation des futures divisions européennes comme suit : « calquer cette organisation sur celle des grandes unités américaines similaires afin de sauvegarder des possibilités d'interchangeabilité. L'ordre binaire s'avérant gros consommateur d'EM, l'EMG belge se déclare en

(3) Cf annexe A, classement par ordre d'urgence des questions à étudier par le CIM/CED au cours de la première période de travail.

faveur de divisions ternaires binationales dont les éléments non embrigadés seraient de même nationalité et utiliseraient une langue de commandement unique ».

Au bout de six mois de négociations les travaux des délégués nationaux firent l'objet d'un premier rapport global (4) aux gouvernements intéressés.

Outre les objectifs et principes généraux définis, les institutions projetées, d'un point de vue militaire ce rapport constatait :

- l'accord des délégations quant au principe d'intégration avec certaines divergences quant au niveau proposé, les français préconisant d'adopter celui de la division, tandis que les allemands réclamaient celui de l'unité opérative « toutes armes » ;
- un rapprochement considérable des conceptions exposées en ce qui concernait la forme et le volume des Corps d'Armée à constituer ainsi que les Réserves Générales et les Services communs ;
- des conclusions constructives sur les mesures d'uniformisation des documents et des méthodes, sur l'organisation des écoles et l'emploi des langues ;
- un accord sur la nécessité de forces aériennes tactiques, mais non sur leur importance.

2. Deuxième période :

La croissance du CIM/CED, l'œuvre des Groupes de Travail permanents

La complexité de la tâche entreprise nécessita bientôt l'appel à Paris de renforts en techniciens dans les différents comités, spécialement au niveau du CM.

Au début le Haut Commandement belge manifesta quelques réticences à affecter le personnel nécessaire. Il convient toutefois de souligner à sa décharge qu'il se trouvait confronté à ce moment avec le problème suscité par le développement de notre Armée suite à la mise en application du traité de Washington instituant l'OTAN.

L'arrivée à Paris le 1^{er} juillet 1951 du Colonel BEM Stievenart marqua le point de départ de l'installation progressive des « Groupes de Travail » permanents créés sur proposition de la délégation française.

Celle-ci prévoyait la constitution d'un groupe de planning intégré articulé en plusieurs groupes de travail constitués selon la nature des questions

(4) Rapport intérimaire des délégations aux gouvernements des pays participants à la conférence, diffusé « très secret » à Paris le 24 juillet 1951.

à traiter et comprenant un représentant de chaque pays plus un représentant du SHAPE.

Cinq groupes de travail permanents furent ainsi constitués à mesure du développement des travaux et de l'arrivée des renforts nécessaires :

- le Groupe de Travail n° 1 (GT1) chargé de l'étude de l'organisation de la CED et de la constitution des FED, de la détermination des fonctions du Commissaire (5) et du rôle du SHAPE pendant la période transitoire (6) ainsi que des fonctions appelées à rester nationales ;
- le GT2 chargé de l'étude des unités de base et des principes d'intégration ;
- le GT3 chargé de l'étude des questions relatives à l'instruction ;
- le GT4 de celles concernant le personnel, et
- le GT5 de celles concernant les approvisionnements.

En outre deux groupes spéciaux furent chargés d'étudier les questions relatives aux forces de l'Air et de Mer (GTA et GTM). L'ensemble restait placé sous la direction du Comité des Délégués Militaires (CDM), et était assisté par un Secrétariat permanent.

La mission assignée aux experts pendant cette deuxième période s'énonçait comme suit : « réaliser une intégration aussi complète que possible des FED sous une autorité européenne unique *Politique* et militaire ».

D'un point de vue militaire cette directive revenait à définir notamment l'échelon national le plus élevé.

Les experts militaires des six pays se mirent d'accord sur une intégration au niveau du « groupement », concept correspondant aux effectifs d'une division allégée au maximum. Cette étude de l'intégration entraînait celle de nombreuses questions corollaires, notamment :

- l'organisation de la mobilisation et de l'incorporation ;
- celle de l'instruction et par conséquent de la création d'écoles et de centres d'instruction intégrés ;
- la définition de la durée du temps de service ;
- l'organisation de l'échelon central intégré ;

(5) En d'autres termes, le ministre européen de la Défense.

(6) C'est-à-dire la période qui devait s'étendre entre la signature du Traité et l'entrée en fonction des institutions de la CED.

- celle de la défense intérieure des pays membres, le passage de l'organisation nationale existante à l'organisation commune ;
- les questions de discipline, de tenue, de service de garnison, de rapport avec les populations, de statuts (soldes et traitements), d'emblèmes européens, de tactique commune, de standardisation de matériel, d'appui logistique, de transmission, d'infrastructure, etc...

De plus, elle devait être menée en tenant compte de nombreuses contingences :

- le maintien de forces nationales destinées à la défense des territoires extra-métropolitains ;
- l'existence de forces de défense de l'intérieur et de police organisées de manière différents dans les six pays ;
- les limitations imposées à la RFA en matière d'armements ;
- les plans de défense de l'OTAN ;
- les possibilités économiques et sociales des pays concernés ;
- les problèmes linguistiques, les traditions établies, etc...

Malgré ces causes de divergences, l'entente entre les diverses délégations au cours de cette deuxième période fut, de l'avis d'un délégué belge, parfaitement cordiale.

Tant que les questions se limitèrent à l'organisation générale de l'AEI, il n'y eut pas de problèmes insurmontables.

Les difficultés apparurent dès que les délégués abordèrent les questions de matériel ainsi que certaines questions relatives au statut du personnel (harmonisation des carrières, des traitements et des soldes, durée du temps de service, proportions de volontaires de carrière, etc...)

L'étude des problèmes de matériel se heurtait automatiquement aux contingences économiques et aux intérêts particuliers des industries nationales. A ce point de vue, il avait été envisagé par exemple que la Belgique fut chargée de la production des armes portatives tandis que la France aurait dû fabriquer des canons et la RFA des chars de combat...

En ce qui concerne le niveau d'intégration, les divergences entre les points de vue allemand et français provenaient de motivation très différentes : Soucieux d'efficacité, les délégués allemands souhaitaient que ce niveau fut le plus élevé possible afin d'y faciliter la diffusion des ordres. Sans méconnaître la pertinence de cet argument, les délégués français étaient surtout inspirés par la crainte de la renaissance d'une armée allemande autonome. C'est pourquoi ils exigèrent que le support logistique

des groupements homogènes fut complètement intégré, ce qui les aurait privé d'un cordon nourricier national et limité leur autonomie opérationnelle.

L'intégration des EM à l'échelon Corps d'Armée ne devait pas présenter beaucoup d'inconvénients. leur nombre étant relativement peu élevé, il eut été facile de trouver du personnel bilingue (français-allemand) en suffisance pour les étoffer. A ce sujet il convient de noter que les délégués hollandais avaient admis que le néerlandais ne fut pas utilisé dans les EM intégrés et que les délégués italiens estimaient disposer de suffisamment de personnel parlant français que pour s'intégrer de même.

La présence de troupes américaines, britanniques et canadiennes en Europe entraînait par ailleurs la prise en considération d'une troisième langue « extra-européenne », certaines unités de base des FED pouvant être appelées à opérer dans le cadre de corps d'armées anglo-saxons ! Mais en pratique les inconvénients linguistiques ne seraient apparus qu'au niveau des tranches divisionnaires du fait de l'intégration de tous les appuis et supports logistiques, car peu de corps d'armée eussent réuni à la fois des unités de base d'expression allemande, anglaise et française (7).

Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les conclusions auxquelles les délégués militaires avaient abouti à l'issue de cette deuxième période de travail. Ces conclusions firent l'objet d'un second rapport global (8) aux gouvernements intéressés, rapport qui alimenta la rédaction du *Traité*, signé à Paris le 27 mai 1952.

3. En guise de parenthèse : quelques réflexions sur le *Traité de Paris*.

La lecture du traité et de ses différents protocoles, ainsi que l'analyse sommaire de leurs principaux articles soulève entre autres les constatations suivantes :

- nombre de dispositions arrêtées revêtent un caractère plutôt général et vague. Ceci découle du fait qu'elles résultent de compromis acceptés par les parties contractantes en vue d'aboutir rapidement à une solution positive dans les délais exigés par leurs partenaires de l'OTAN ;

(7) En effet, le Groupe d'Armées Nord comprend des Corps d'Armées d'expression anglaise, allemande ou française (belge), le Groupe Centre des Corps d'expression anglaise (USA), française ou allemande, et le Groupe Sud des Corps d'expression française (italien) ou allemand. Par ailleurs, l'expérience de la guerre de Corée, où dix-sept nationalités font différentes au point de vue linguistique coopèrent au sein de la huitième armée américaine a démontré que cette diversité ne constituait pas un obstacle majeur pour les commandements, appuis et supports.

(8) Deuxième Rapport Global, publié à Paris le 9 mai 1952 sous forme de projet de *Traité* et de textes annexes.

- l'organisation mise sur pied par le traité est de nature « supranationale » (Commissariat collégial et Conseil des Ministres). En ce sens, elle ne pouvait être que provisoire, car en cas de ratification, la CED eut été inéluctablement appelée à devenir, par la force des choses, une institution de nature « fédérale ». De la sorte elle eut été appelée à jouer un rôle « moteur » dans le processus d'intégration politique des Six ;
- pour la Belgique, comme pour ses partenaires, l'application de certains articles aurait nécessité la révision de certains articles de la constitution (9) ;
- en ce qui concerne les dispositions économiques des mesures étaient prévues pour empêcher la production de matériels de guerre et la fabrication de prototypes par les Etats-Membres sans autorisation préalable.

Le Commissariat n'aurait pû donner cette autorisation dans des régions réputées « stratégiquement exposées », notamment l'Italie du nord et tout le territoire de la RFA qui se serait vue interdire la production d'armes ABC, d'engins téléguidés, de sous-marins, de navires de guerre et d'avions, etc...

- le texte ne traite pas de la question des effectifs, mais il avait été convenu que la RFA mettrait sur pied douze groupements au maximum. La France aurait voulu en avoir dix-huit pour exercer une prépondérance de fait au sein de la Communauté. Toutefois, en raison de ses implications coloniales il ne lui aurait sans doute pas été possible d'atteindre ce nombre, et ce fut là, peut-être, une des raisons de son refus de ratifier le Traité.

4. Troisième période :

L'épanouissement du CIM/CED, les travaux des Sections « Interarmées » de planification et de coordination et des Sections « Armées » de planification.

Pendant la deuxième période de travail, le GT1 fut chargé, en plus des missions qui lui étaient imparties, d'étudier l'organisation définitive du CIM/CED de manière qu'il fut à même de faire face aux tâches multiples et complexes que la mise en application du traité allait entraîner. En bref, le projet établi par le GT1 préconisait que le CIM/CED fut constitué

(9) Octroi des grades par le Roi (art. 66), mode de recrutement (art. 118), contingent annuel (art. 119) et séjour de troupes étrangères sur le territoire national (art. 121).

dès le début de la période transitoire en vue de pouvoir diriger la mise sur pied effective des FED et de préparer les missions qui allaient être confiées à la branche militaire du Commissariat. Parallèlement les Etats signataires étaient invités à constituer, au niveau national, les groupes de planification destinés à veiller à l'application des directives supranationales.

Sous sa forme définitive (10), qui atteignit son plein développement en septembre 1952, la CIM/CED préfigurait le futur EMG intégré des FED, dénommé EM Centre Europe (EMCE).

Outre son organe de direction, le CM proprement dit, il comprenait un Comité de Coordination (CC) chargé de coordonner l'ensemble des travaux et neuf sections de travail articulées à l'image d'un EMG Interforces. Celles-ci comprenaient six Sections Interarmées, organisées en Groupes de Travail spécialisés, et trois Sections Armées (Terre, Air et Mer) comprenant chacune trois Groupes de Travail correspondants aux branches G1, G3 et G4 des fonctions d'EM (11).

L'ensemble s'imbriquait dans le cadre général du Comité Intérimaire de la CED (12) et se trouvait représenté en permanence au sein des Comités d'Armement et des Statuts ainsi que des Groupes Juridictionnel Pénal et des Services Publics. Sa représentation au sein du Comité Financier était envisagé de même. De la sorte, le CIM/CED était le seul de tous les Comités techniques à être concerné, soit à titre responsable, soit à titre consultatif, par l'étude de toutes les questions découlant de l'application du traité.

La mission globale qui fut impartie au CIM/CED ainsi développé peut se résumer comme suit :

- mettre sur pied les FED conformément aux dispositions du protocole militaire du Traité de Paris en tenant compte des prescriptions particulières qui concernent le temps de service, le cas particulier du contingent Grand Ducal et les armes interdites à la RFA ;
- planifier la réalisation de l'infrastructure des FED ;
- élaborer un plan de défense européen dans le cadre des plans de défense de l'OTAN.

(10) Cf Annexe B, organigramme du CM.

(11) C'est-à-dire les branches relatives aux questions de personnel, d'organisation et d'instruction, et de logistique. La branche G2 relative aux questions de renseignement n'aurait été créée qu'à partir de la mise sur pied effective des FED.

(12) Cf annexe C, schéma général du Comité Intérimaire de la CED.

Toutes ces tâches devaient être étudiées en présence d'observateurs du SHAPE et en tenant compte de la situation particulière des pays ayant charge de territoires extra-métropolitains.

Le détail des missions imparties aux diverses sections est exposé en annexe (13).

Parmi les questions étudiées une attention particulière mérite d'être réservée à celles qui concernent l'étude du Commissariat et de l'organisation territoriale, l'inventaire des forces et des moyens existants et l'association entre les Forces du Royaume-Uni et les FED. Vu leur importance, l'étude de ces questions fit l'objet de documents spéciaux de caractère primordial :

- le « Texte Organique n° 1 » (TO1) relatif à l'organisation des services du Commissaire aux Forces Armées (CFA), aux Organes Centraux et aux clefs de Répartition et d'Intégration ;
- le « Texte Organique n° 2 » (TO2) relatif à l'organisation territoriale européenne ;
- le « Questionnaire aux Etats-Membres » sur les éléments de base de mise sur pied des FED.
- le « Projet de Déclaration de Politique Commune » concernant l'association entre les Forces du Royaume-Uni et les FED.

Selon le TO1, le Commissariat était appelé à être une autorité supranationale, de caractère collégial, investie de pouvoir d'action et de contrôle sur les Etats-membres, agissant par décisions, recommandations et avis, aux attributions nombreuses et importantes, et tenue de faire rapport périodiquement devant le Conseil des Ministres et annuellement devant l'Assemblée parlementaire européenne.

L'étude de la question mit en lumière les divergences de conception à l'endroit des attributions des différents commissaires, les uns estimant que le CFA devait détenir une priorité fonctionnelle, les autres étant d'avis que c'était l'ensemble du commissariat qui devait préfigurer collégialement le Ministre Européen de la Défense.

En ce qui concerne les organes centraux des FED, la clef de répartition des forces fixait la participation des forces de terre à 55 %, celle des forces de l'air à 40 % et celle des forces de mer à 5 %, tandis que la clef d'intégration fixait la contribution des Etats-membres à 25 %, celle du Benelux étant comptée globalement.

(13) Cf annexe D, missions imparties aux différentes sections du CIM/CED.

Le TO2 prévoyait que dès l'entrée en vigueur du traité, chaque Etat-membre aurait été appelé à adopter une organisation territoriale de statut européen, chargée de contribuer à la mise sur pied des forces et de pourvoir à leur entretien, et destinée en outre à assurer la défense intérieure dans les conditions définies par le traité. Il précisait en outre quelle eut été la mission des délégués chargés de constituer cette organisation, par adaptation des organismes existants ou par création de nouveaux organismes, de conception uniforme, ainsi que les principes qui devaient guider la conception de cette défense intérieure en spécifiant les compétences et responsabilités des échelons centraux et nationaux.

Le questionnaire aux Etats-membres concernait l'inventaire de toutes les unités et moyens existants qui étaient appelés à être mis à la disposition de la CED au moment de l'entrée en vigueur du Traité. La CED aurait dû tirer le meilleur parti possible de ces unités, compte tenu de leur organisation et de leur équipement, les articuler de la manière la plus harmonieuse possible en Corps d'Armée et Zone de Communication, et déterminer leur implantation en fonction des directives du SHAPE.

Le projet de déclaration de politique commune, établi conjointement par le CIM/CED et la délégation des observateurs britannique comprenait deux parties :

- dans la première il définissait les buts communs à atteindre, à savoir : l'harmonisation des techniques dans tous les domaines possibles en vue de parvenir à une conception univoque permettant d'opérer ensemble dans les circonstances prévues par le traité ;
- dans la seconde il spécifiait les mesures à prendre dans les trois forces en vue de réaliser une collaboration pratique, notamment par échange de personnel et instruction commune à la force terrestre, concours direct de la RAF à la mise sur pied de la Force Aérienne européenne et par extension à la CED de l'association étroite existant entre la RN et les pays membres de l'OTAN.

L'examen des travaux réalisés par le CIM/CED après la signature du traité montre que les discussions ont été plus longues et plus pénibles que pendant les deux premières périodes de travail.

Bien souvent les techniciens militaires auraient voulu arrêter des dispositions plus simples, mais leur tâche se trouvait compliquée par les termes même du traité, notamment en ce qui concerne les attributions du CFA et le fonctionnement de l'EMCE.

Des difficultés apparurent également au sujet de la répartition des compétences entre les divers comités et à cause de la grande diversité des réglementations nationales existantes.

Les questions statutaires, de même que celles relatives à la standardisation des matériels, donnèrent lieu, comme au cours de la deuxième période, à pas mal de difficultés.

Par contre, la recherche de solutions dans les domaines Air et Mer fut grandement facilitée par l'intégration relative déjà réalisée au sein de l'OTAN.

Les résultats les plus marquants furent atteints par le CET (14). A titre d'exemple citons l'accord complet des EM nationaux en matière de tactique opérationnelle, obtenu par le Comité d'Artillerie, présidé par le Colonel belge Poncelet.

Quant à l'attitude générale des délégations, au cours de cette troisième période de travail, elle fut souvent influencée par des considérations d'intérêt national. C'est ainsi que la Hollande et la France montraient le souci de conserver sous contrôle national une part importante de leurs forces de terre et de mer en vue d'assurer la défense de leurs territoires d'outre-mer et de leurs lignes de communication. Par contre, ayant fort à gagner du fait de la CED, les délégations allemande et italienne se montraient beaucoup plus conciliantes. De leur côté les observateurs britanniques semblaient plutôt sceptiques. Pragmatiques de nature, ils avaient tendance à douter de la réalisation de la CED et préconisaient plutôt une forme d'association renforcée au sein de l'OTAN.

Pendant que le CIM/CED s'appliquait ainsi à remplir la mission pour laquelle il avait été institué, les événements prenaient à l'endroit du projet de Monsieur Pleven la tournure défavorable que l'on sait. Alors que les parlements des cinq autres pays signataires avaient déjà ratifié le traité, l'Assemblée Nationale française continuait à s'attarder en travaux de commissions. La mort de Staline, l'armistice de Pan-Mun-Jon puis la fin de la guerre en Indochine contribuèrent à développer une atmosphère de détente et à renforcer les arguments des adversaires du réarmement de la RFA. Finalement, le 30 août 1954, prenant prétexte de ne pouvoir accepter que l'Armée française fût placée sous une autorité supranationale, l'Assemblée nationale française refusait de ratifier le traité.

Est-il besoin de dire que la déception fut grande dans les milieux « cédistes ».

Cette décision décevante vint mettre une fin brutale aux travaux en cours, alors que les résultats atteints à ce moment permettaient d'augurer de leur aboutissement proche.

(14) Commission d'Etudes Tactiques.

C. Quelques considérations sur l'ensemble des travaux accomplis par le CIM/CED.

Un examen, sommaire des conclusions des trois périodes de travail du CIM/CED permet de dégager quelques enseignements de cette tentative historique.

Nous constatons tout d'abord qu'en ce qui concerne l'élaboration des principes généraux qui devaient présider à la rédaction du traité, les parties en présence avaient pu s'accorder assez rapidement et sans trop de difficultés.

Par contre, c'est au plan de l'application pratique de ces principes, tant avant qu'après la signature du traité, que des complications sont apparues, notamment dans les domaines suivants :

- tout d'abord au sujet de la détermination du niveau de l'intégration, ce problème opposant la thèse allemande de l'efficacité opérationnelle au souci français, explicable à l'époque, de limiter la capacité d'autonomie des forces allemandes à créer ;
- ensuite l'harmonisation de la masse des réglementations nationales existantes, en vue d'harmoniser les doctrines et les méthodes, qui exigea un travail d'une ampleur et d'une complexité considérable.
- de même, les questions statutaires et logistiques mettant en cause tous les particularismes institutionnels, économiques, industriels et sociaux des pays membres ;
- enfin les traditions établies faisant obstacle à l'uniformisation souhaitée et les différences linguistiques venant compliquer la tâche des commandements et des échelons. A noter que la solution retenue, à savoir : l'emploi initial de deux langues dites principales, assorties de quatre langues de référence, et complétées par l'usage d'une langue dite auxiliaire, apparaît avec le recul comme passablement compliqué.

En outre, deux dispositions fondamentales prévues par le traité n'auraient pas manqué de soulever à terme des problèmes très épineux. Il s'agit d'une part des garanties concernant l'emploi des forces nationales en cas de crises graves et d'autre part de la subordination opérationnelle de la CED à l'OTAN. En fait, chaque pays membre aurait eu deux armées parallèles car il est difficile d'imaginer quelle autorité, nationale ou supranationale, aurait eu à décider en la matière. Ces complications donnèrent lieu à des multiples protocoles additionnels, exigés surtout par la France, et les tergiversations qui accompagnèrent leur rédaction expliquent peut-être et

entre autres les raisons qui l'amènèrent finalement à refuser la ratification du traité. Par ailleurs la subordination opérationnelle, déclarée à priori, de la CED à l'OTAN, semblait devoir la priver d'emblée de toute autonomie par rapport à ses partenaires atlantiques. Sans doute n'était-il pas possible de concevoir les choses autrement à l'époque. Mais l'autonomie politique à venir de l'Europe, que la CED aurait dû accélérer, n'eut-elle pas été hypothéquée dès le départ ?

A défaut de pouvoir être vérifiée, cette constatation nous amène à examiner d'un peu plus près la notion de « fonctionnel » qui devait caractériser la CED au même titre que les autres communautés européennes.

D. Le caractère « fonctionnel » de la CED. (15)

Dans l'esprit de ses promoteurs, la CED, au même titre que la CECA, devait constituer une étape dans le processus d'intégration fédérale du continent européen qui, pour reprendre les termes même de Robert Schuman, « ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

A ce titre, le projet CED, de même que les autres communautés européennes, est généralement défini par les auteurs comme une illustration du « fédéralisme fonctionnel ».

L'expression doit être entendue dans le sens d'attribution, par les Etats-membres, à un pouvoir supranational, de fonctions délimitées et précises.

En ce sens le terme « fonctionnel » doit être compris comme un synonyme de « partiel », chaque Etat acceptant de transférer à l'ordre communautaire une partie de ses prérogatives de souveraineté. Mais cette interprétation du terme risque encore d'engendrer une confusion, car l'abandon progressif des prérogatives de la souveraineté dans une perspective additive « horizontale » ne déboucherait pas nécessairement sur l'établissement d'un système fédéral, lequel n'assume par définition, que certaines fonctions capitales des prérogatives de la souveraineté.

Si toutes ces prérogatives étaient finalement reconnues à l'ordre communautaire, celui-ci deviendrait finalement un système unitaire.

Aussi, pour comprendre les intentions des promoteurs de la CED, le vocable « fonctionnel » doit-il être entendu non dans le sens d'une addition « horizontale » progressive de toutes les prérogatives de souveraineté des

(15) HERAUD G., *La CED dans ses relations avec l'Alliance atlantique et la fédéralisation fonctionnelle du continent*, Revue de Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger, octobre-décembre 1952.

Etats-membres, mais bien dans le sens d'une subdivision « verticale » des compétences liées à l'exercice de ces diverses prérogatives, en établissant une distinction entre la fonction « décision », de nature essentiellement politique, et la fonction « exécution », de nature administrative et technique.

Cette précision étymologique replace le projet CED dans sa véritable perspective, en ce sens qu'il le situe au plan du fédéralisme « fonctionnel » entendu comme instrument communautaire de caractère administratif et technique par attribution de la partie non décisionnelle des fonctions liées à l'exercice d'une prérogative de la souveraineté.

Compris de la sorte, le fédéralisme « fonctionnel » de la CED revenait à instaurer au niveau de la fonction « exécution » un instrument de défense communautaire appelé à être subordonné à une autorité politique commune à venir, autorité que le traité de la CED n'instituait pas lui-même.

Et ceci nous amène à examiner le problème du « préalable politique » qui fut l'argument majeur des adversaires de la CED.

La question de savoir si la création de l'instrument d'exécution peut, ou non, précéder celle de l'organisme politique appelé à le contrôler revient à se demander si la création de cet instrument d'exécution implique nécessairement l'abandon préalable de la totalité des prérogatives liées à la souveraineté de l'état en matière de défense ?

Pour répondre à cette question il convient de rappeler que l'exercice de la souveraineté en matière de défense nationale revient, selon le professeur K.C. Wheare (16), à assumer la responsabilité de trois pouvoirs distincts :

- le pouvoir de *déclarer* la guerre (pouvoir décisionnel);
- le pouvoir de *faire* la guerre (qui suppose la disposition et l'emploi des moyens nécessaires);
- le pouvoir de *préparer* la guerre (qui suppose la même chose quoiqu'à un degré de moindre intensité).

En ce qui concerne le premier de ces pouvoirs, il apparaît que dans les états à structures fédérales véritables, cette prérogative appartient constitutionnellement au pouvoir législatif fédéral, ce qui garantit qu'une telle décision ne peut jamais être prise qu'avec l'accord de la majorité des membres de la communauté fédérale et que ceux-ci ne peuvent réagir

(16) WHEARE K.C., *Federal Government*, Oxford U.P. 1946, et spécialement le chapitre X.

devant une menace soudaine dont-ils seraient l'objet qu'en conformité avec les vues du pouvoir central et en acceptant a priori de se soumettre à son intervention.

Or, cette règle constitutionnelle n'entre en contradiction ni avec les dispositions du traité de Bruxelles instituant l'U.O. (17), ni avec celles du traité de Londres instituant l'U.E.O. (18) pas plus qu'avec celles de la charte des Nations-Unies à laquelle ces deux traités se déclarent subordonnés.

Il apparaît donc que le vrai problème en cette matière revient à définir et admettre une politique de défense commune.

Comme les pays signataires du traité de Paris étaient également liés par le traité de Washington définissant une volonté de défense commune, nous constatons que cette condition était pratiquement réalisée.

En ce qui concerne les pouvoirs de faire ou de préparer la guerre, le problème revient à pouvoir disposer d'une manière aussi efficace et économique que possible de tous les moyens nécessaires à l'exécution optimale des opérations militaires. Ceci implique notamment le droit de lever des troupes et le contrôle de toute la vie économique-sociale de la fédération.

Dans ce domaine il faut remarquer que si les états véritablement fédéraux, tels que les USA, le Canada et l'Australie, ont pu faire la preuve de leur capacité au cours des deux guerres mondiales, ceci résulte entre autre du fait qu'en raison de leur situation géographique ils ont été préservés de l'impact immédiat des opérations sur leurs territoires. En ce qui concerne l'Europe, la chose serait tout à fait illusoire. Aussi le problème de la responsabilité de la préparation se pose-t-il en termes tout différents auxquels la CED voulait précisément apporter cette réponse optimale.

Le caractère fonctionnel de la CED, dans le sens du terme ainsi défini, n'impliquait donc, provisoirement du moins, aucun abandon de souveraineté au sens politique du mot, mais seulement l'attribution à un pouvoir supranational, de nature quasi confédérale, de compétences d'exécution limitées au plan administratif et technique.

Et ceci nous fonde de dire que la réalisation de la CED, dans cette perspective, était donc parfaitement concevable, et même plus, qu'elle aurait pu jouer un rôle stimulant dans le processus d'intégration amorcé

(17) Union occidentale instituée par le Pacte de Bruxelles du 17 mars 1948.

(18) Union de l'Europe occidentale résultant des accords de Paris du 23 octobre 1954 par lesquels l'Union occidentale fut étendue à la RFA et à l'Italie et la RFA admise à l'OTAN.

par la CECA, en mettant sur pied, dès le temps de paix, l'instrument de défense d'un système fédéral qui restait à établir entre des pays déjà liés par une volonté commune affirmée de se défendre ensemble.

E. En guise de conclusion : quelques réflexions sur les perspectives de relance éventuelle de l'idée de la CED.

A présent que vingt ans se sont écoulés depuis sa présentation, le projet de Monsieur René Pleven nous apparaît sous un jour tout différent.

Depuis les accords de La Haye, marquant la fin de la période transitoire du Marché Commun, l'intégration européenne est désormais engagée dans la voie de sa réalisation complète. Les récentes résolutions de Bruxelles, marquant la volonté des Six de réaliser l'unification des politiques économiques et l'union monétaire, les idées du Ministre de la Défense de la RFA au sujet de l'intégration militaire, les négociations en cours avec le Royaume-Uni et ses partenaires de la défunte petite zone de libre échange en vue de leur adhésion, réalisent des conditions tout à fait différentes de celles qui prévalaient au moment de la conférence de Paris et des premiers pas de la CECA.

D'autres facteurs sont à prendre également en considération :

- la RFA a repris la tête du peloton européen et la renaissance de la Bundeswehr, que le traité de Paris voulait empêcher, est désormais un fait accompli ;
- l'ère coloniale, cause des réserves en matière de maintien de forces nationales, parallèlement aux forces européennes, est révolue ;
- au plan militaire, les réalisations de l'OTAN ont entraîné une harmonisation effective des doctrines et des méthodes de même qu'une standardisation relative des matériels et des équipements, comme la réalisation d'une importante infrastructure commune.

Tous ces éléments réunis, et leur énumération est sans doute loin d'être complète, permettraient d'aborder les difficultés rencontrées lors des négociations de Paris avec des chances accrues de les résoudre beaucoup plus facilement :

- la détermination du niveau d'intégration pourrait être étudiée dans une optique débarrassée des objections affectives du lendemain de la seconde guerre mondiale et orientée essentiellement vers la recherche d'une efficacité optimale ;

- la solution des questions réglementaires, statutaires et logistiques pourrait être facilitée par les progrès réalisés, dans tous les domaines cités, par LA Communauté existante et par l'OTAN ;
- le problème linguistique pourrait être revu, surtout grâce à l'adhésion espérée de la Grande Bretagne, d'une manière beaucoup plus simple en adoptant comme langue principale unique la langue retenue initialement à titre auxiliaire. N'est-il pas surprenant d'ailleurs que les promoteurs de la CED aient voulu pousser le souci du « purisme » européen jusqu'à considérer l'anglais comme une langue « extra » européenne tout en reconnaissant la nécessité de son emploi à titre auxiliaire pour faciliter les relations opérationnelles de la CED et de ses partenaires atlantiques !
- la détermination des « crises graves » ne concernerait désormais que le maintien de l'ordre public interne des Etats-membres. Celui-ci pourrait être assuré par les gendarmeries nationales, l'existence de forces « réservées » destinées à la défense des territoires d'outre-mer n'ayant désormais plus de raison d'être ;
- la subordination atlantique de la CED pourrait faire place, étant donné le redressement économique de l'Europe, à un « partnership » atlantique, au demeurant souhaité par les USA eux-mêmes, dans lequel la Communauté des Six, bientôt élargie, pourrait jouer un rôle beaucoup plus influent que celui joué par chacun de ses membres pris séparément.

Il en résulte donc que l'idée d'une relance possible de la CED nous apparaît aujourd'hui sous un jour beaucoup plus favorable qu'il y a vingt ans.

Actuellement, qu'on le veuille ou non, l'ère des armées nationales de même que celle des économies nationales, tend à être dépassée. L'ampleur des théâtres d'opération, celle des moyens à mettre en œuvre en vue de réaliser un instrument de défense efficace, les difficultés croissantes pour une moyenne puissance, et à fortiori pour une petite nation, de supporter isolément les frais énormes de mise sur pied d'une armée moderne, tout plaide en faveur d'une solution qui à l'exemple de l'économie contemporaine ne peut être atteinte que par le passage à une plus grande dimension.

Tout le problème revient à reconnaître qu'en temps de paix, quand le danger ne semble pas imminent, il faut admettre un certain abandon d'autonomie nationale, et surtout de chauvinisme, pour former en commun un instrument de défense efficace que la simple juxtaposition d'armées nationales dans le cadre d'une alliance ne saurait jamais réaliser d'une

manière optimale. Le retrait de la France de l'organisation atlantique en est une illustration dramatique. Plus l'OTAN sera mise en question, plus le concept d'une CED doit tendre à s'imposer. Loin d'être une utopie dépassée, il semble de plus en plus évident que la constitution d'une AEI, dans le cadre de la Communauté européenne élargie, pourrait être demain la seule réponse efficace au problème de la défense de l'Europe occidentale déchargée de la tutelle atlantique.

Sources consultées :

Archives de la Délégation Militaire belge de la CED et de la branche G.S.3/Ops de l'EMG belge relatives à la CED, entreposées à : Bruxelles — Service Historique de l'Armée (SDH), et GUERISSE, J., « *Les travaux du Comité Intérimaire Militaire de la CED* », mémoire de licence, présenté à l'UCL en mai 1967, et qui peut-être consulté à SDH ainsi qu'aux bibliothèques de l'IRESP (Louvain), de l'ERM et de l'EG.

ANNEXE A

Classement par ordre d'urgence des questions à étudier
par le CIM/CED

Référence : Note CM/D/3 - (S) du 13 avril 1951 (archives du CIM/CED)

Questions de première urgence : Tout ce qui touche à l'organisation générale et à l'unification des méthodes.

1. Définition des éléments organiques de Corps d'Armée et des Réserves générales.
2. Définition du système des Services de l'Armée Européenne.
3. Organisation générale de l'Aviation Tactique.
4. Organisation de la Défense Côtière.
5. Etude des mesures à prendre au cours du premier stade pour l'instruction en commun de certaines catégories de personnels, et concurremment pour définir une doctrine tactique et des méthodes d'emploi communes ; réglementation de l'emploi des langues au cours du premier stade.
6. Dispositions à prendre dans le premier stade pour faciliter l'instruction des unités par concours mutuels prêtés dans les cadres européen et atlantique.

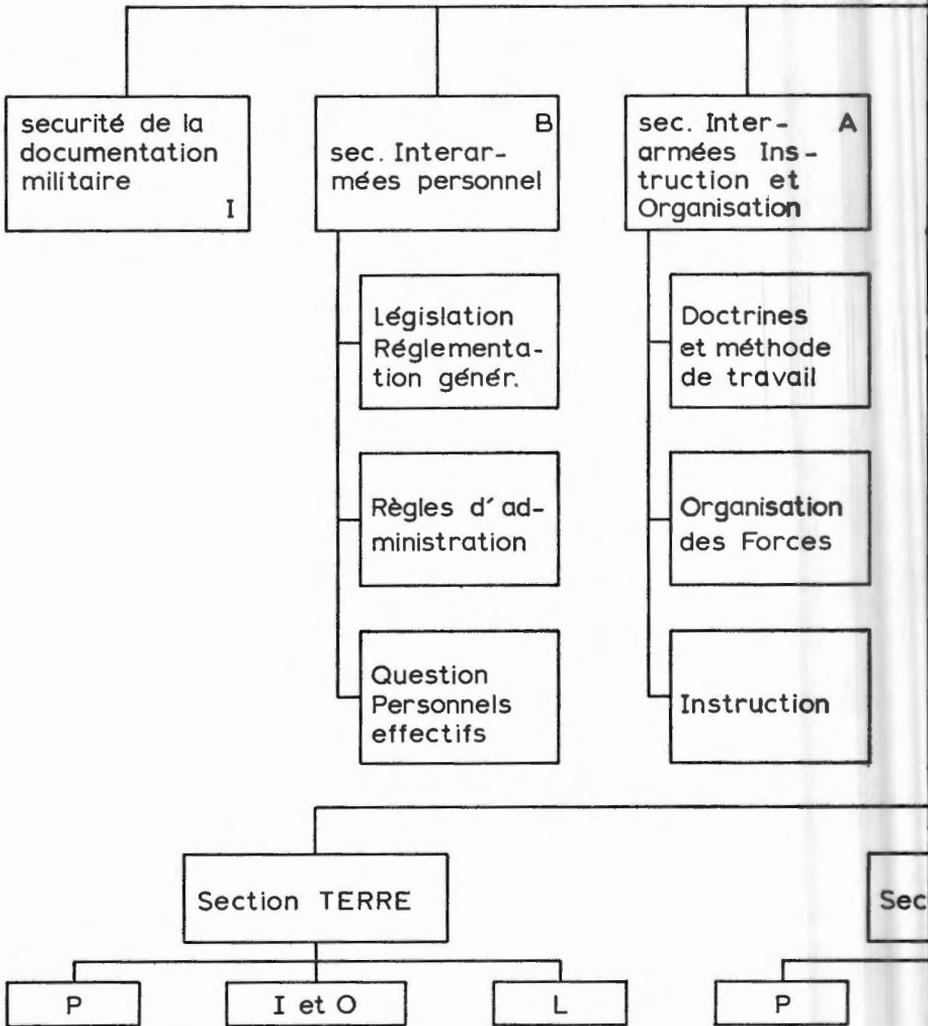
Questions de deuxième urgence.

7. Définition des types d'armes et de matériels dont il serait opportun de doter les formations de l'Armée Européenne.
8. Mesures d'uniformisation.
9. Durée d'échelonnement des opérations du premier stade.

Questions de troisième urgence.

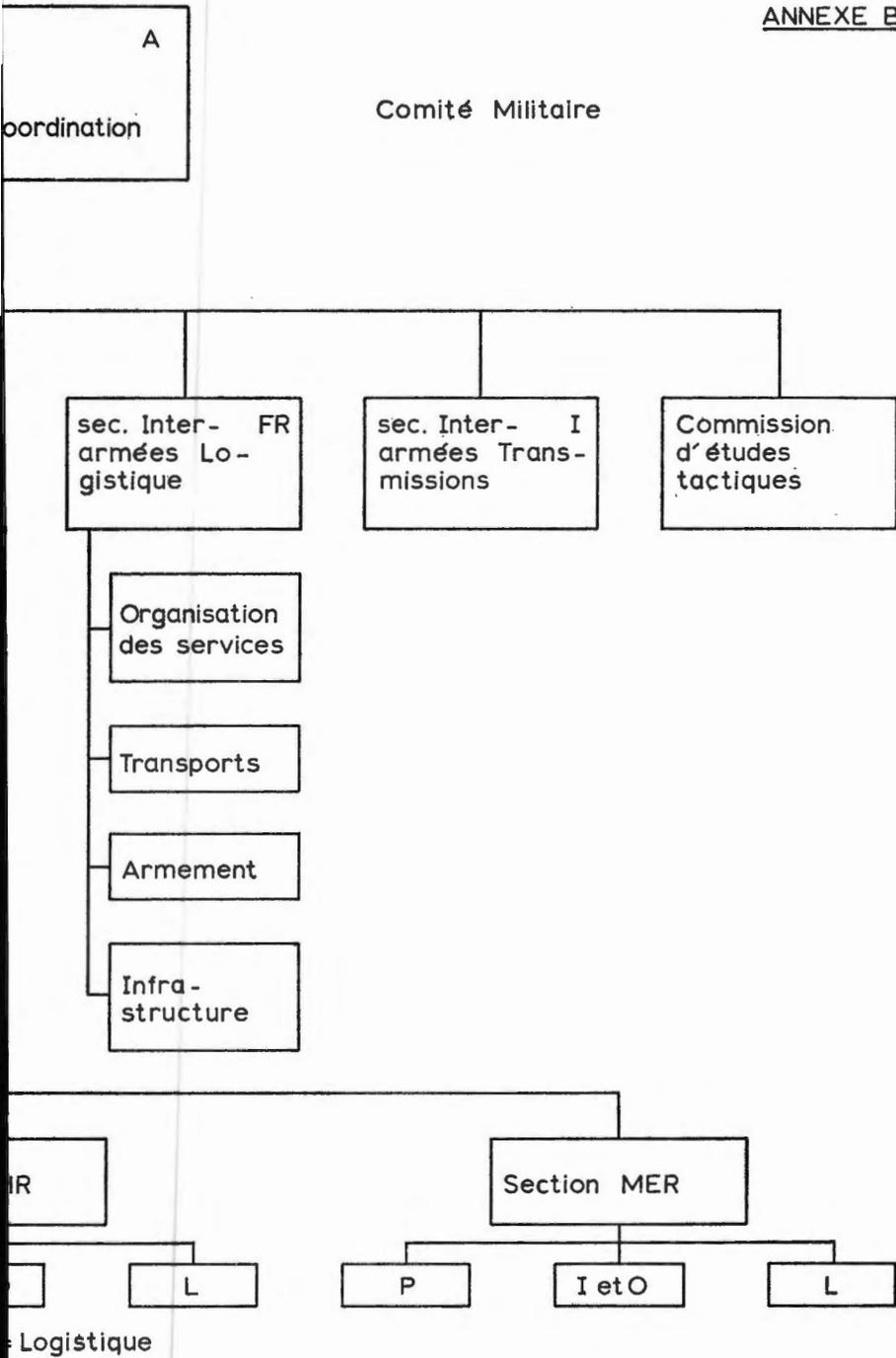
10. Organisation des services du Commissariat au cours du premier stade.
11. Recrutement des personnels et encadrement des formations.

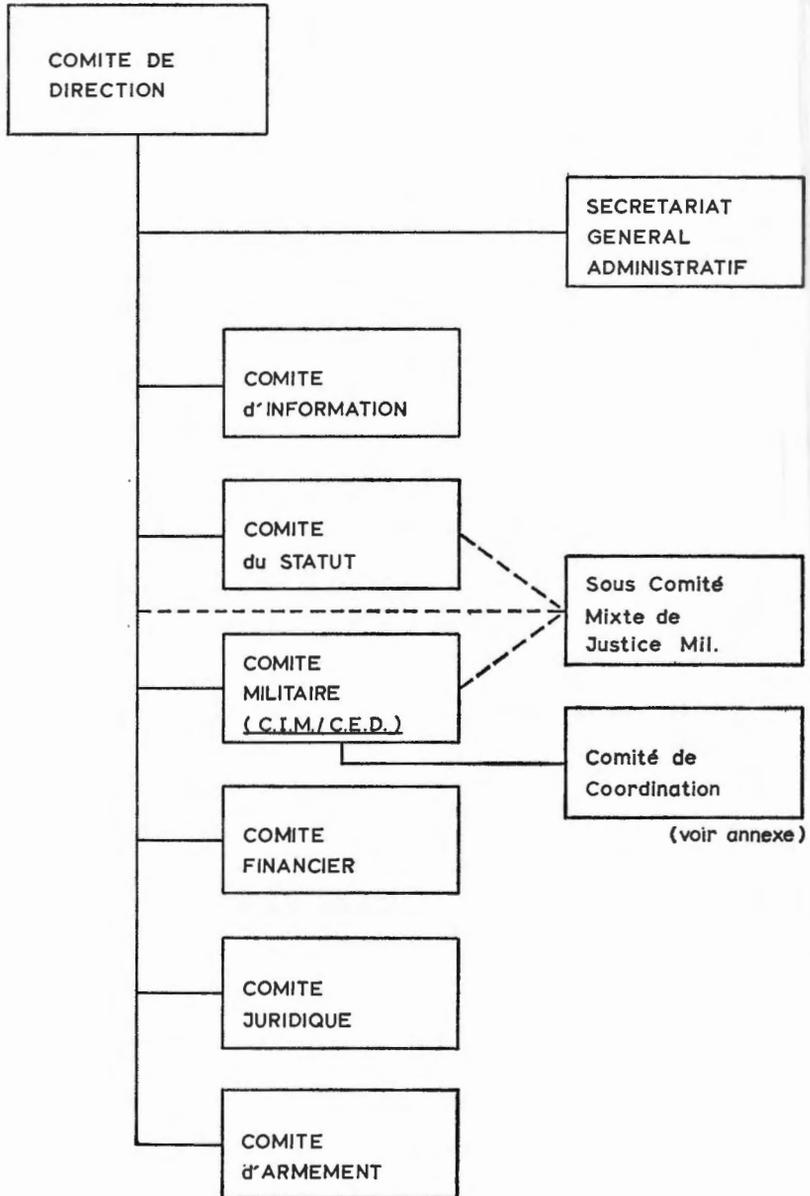
Organigramme du



P = personnel — I et O = Instruction et Organisation —

ANNEXE B



ORGANIGRAMME DU COMITE INTERIMAIRE
(SEP 52)ANNEXE C

ANNEXE D

Programme de travail des sections interarmées du CIM/CED

Résumé de l'Annexe 2 au CM/CC/D/14 du 4 novembre 1952
(N.B. : le chiffre entre parenthèses indique l'ordre d'urgence)

A. Section I (Section Interarmées « Personnel »).

1. Discipline générale (1).
2. Service de garnison (3), l'étude de la partie relative à l'ordre public restant limitée aux principes.
3. Régime commun des rémunérations (soldes et indemnités) des Personnels Militaires (1) (en collaboration avec le Comité Mixte des Soldes).
4. Règles d'administration des collectivités et des personnes (1).
5. Statut du Personnel.
 - a) dispositions d'ensemble, garanties, droits et obligations, grades et positions (3).
 - b) avancement (3).
 - c) carrière type et pyramide des grades (2).
 - d) limites d'âges (1).
6. Uniformes (1).

B. Section III (Section Interarmées « Instruction et organisation »).

1. Mobilisation (accords prévus à l'art. 75) (1).
2. Organisation de l'élément militaire du Commissariat (1).
3. Organisation territoriale (3).
4. Défense Intérieure (3).
5. Inventaire des Forces (3).
6. Emploi du personnel civil dans les organismes militaires (2).
7. Préparation des démonstrations d'armes (1).
8. Méthodes de travail (en collaboration avec la C.E.T.) (2).
9. Aide à l'instruction du contingent allemand (1).
10. Ecoles et cours européens (1).
11. Examen du schéma du budget (2).
12. Instruction de base de la recrue.
13. Définition des besoins en moyens opérationnels.
14. Définition des besoins en moyens d'instruction.

C. *Section IV (Section Interarmées « Logistique »).*

1. Classement des services (2).
2. Attributions générales des services T.A.M. (3).
3. Principes généraux de la Doctrine Logistique (2).
4. Etude des services communs (1).
5. Organisation générale des transports dans la Zone d'Armée (1).
6. Organisation générale des transports dans la Zone de communication (3).
7. Organisation des transports CED en temps de paix (1).
8. Organisations des ports, des plages et des aéroports (2).
9. Armement (1).
10. Dossier des choix (matériels les plus urgents) (3).
11. Besoins en casernements pour le contingent allemand (1).
12. Besoins en infrastructure des pays CED autres que la RFA (2).
13. Normes CED de construction (1).
14. Plans types pour nouvelles constructions (2).
15. Réalisation des besoins en moyens opérationnels.
16. Réalisation des besoins en moyens instruction.

D. *Section V (Section Interarmées « Transmissions »).*

1. Uniformisation des méthodes techniques (2).
2. Accord avec les organismes civils (1) (en collaboration avec le Comité du Statut).
3. Sécurité : codes et chiffres (2).
4. Spécialités et brevets (normes et hiérarchie) (1).
5. Contre-mesures radio (2).

E. *CET (Commission d'Etudes Tactiques).*

1. Terminologie tactique (tâche de caractère permanent).
2. Doctrines interforces.
3. Doctrines propres à chaque armée (Forces).
4. Aide-mémoire d'Etat-Major.

