

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

Les accords de Paris

du 23 octobre 1954

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

CHARLES RUBIN

AVOCAT

IMPRIMERIE DELACHAUX ET NIESTLÉ S. A., NEUCHÂTEL

1960

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

FACULTÉ DE DROIT

Le Conseil de la Faculté de droit autorise la publication de la présente thèse de doctorat sans assumer de responsabilité à l'égard des opinions qui y sont exprimées.

Neuchâtel, le 10 octobre 1960.

Le doyen :
HENRI THÉVENAZ

LES ACCORDS DE PARIS

DU 23 OCTOBRE 1954

*« Saepe in una parte orbis terrarum
est jus gentium quod alibi non est. »*

GROTIUS

ABRÉVIATIONS

AJIL	American Journal of international Law
Annuaire Français	Annuaire français de droit international
Annuaire Suisse	Annuaire suisse de droit international
CE	Conseil de l'Europe
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
EDC	European Defence Community
EVG	Europäische Verteidigungs-Gemeinschaft
NATO	North atlantic Treaty Organisation
OECE	Organisation européenne de coopération économique
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
Rec. La Haye	Recueil des cours de l'Académie de droit international, La Haye
RDA	République démocratique allemande
RFA	République fédérale d'Allemagne
RGDIP	Revue générale de droit international public
SACEUR	Supreme allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters allied Powers in Europe
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNO	United Nations Organisation
UO	Union occidentale (traité de Bruxelles)
WEU	Western-european Union

CHAPITRE PREMIER

L'ORIGINE DES ACCORDS DE PARIS

Section 1. *La conférence de Bruxelles*

Il faut rechercher l'origine des accords de Paris dans l'hostilité de la France au traité de la Communauté européenne de défense (CED) ¹.

C'est en 1950 que les Etats-Unis préconisèrent pour la première fois avec insistance le réarmement de la République fédérale d'Allemagne, par la voix du général Clay. Le 26 septembre à New-York, les pays membres du pacte atlantique acceptèrent, à l'exception de la France. Se rendant compte qu'il ne pourrait pas s'y opposer longtemps, le gouvernement français imagina une formule en vue de parer à la renaissance du militarisme conquérant de sa voisine d'outre-Rhin. S'inspirant du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il présenta à ses alliés occidentaux un plan d'intégration des armées de France, d'Italie, de Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg et de la République fédérale d'Allemagne, au sein d'une institution superétatique qui représenterait elle-même les six Etats auprès de l'OTAN. En décembre 1950, les Etats-Unis proclamèrent que, vu la situation internationale explosive, le réarmement allemand était d'urgente nécessité; ils admirent

¹ COLLIARD, *Actualité internationale et diplomatique*, p. 371 à 430.

par conséquent le projet français, sous réserve de quelques modifications¹. Une conférence s'ouvrit à Paris le 15 février 1951, afin d'étudier en détail les suggestions françaises, connues désormais sous le nom de « plan Pleven pour la création d'une armée européenne ». Elle réunit cinq délégations (Italie, France, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Luxembourg) et six groupes d'observateurs (Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, Danemark, Norvège, Pays-Bas). Elle constitua des commissions qui poursuivirent leurs travaux durant toute l'année. Un traité put alors être présenté aux six pays membres de la CECA qui l'agrèèrent. Après que la Grande-Bretagne eut — en dépit de son refus catégorique d'entrer dans la nouvelle communauté européenne — accordé sa garantie à l'institution, le traité de la CED fut enfin signé le 27 mai 1952 à Paris, au lendemain de la conclusion des « accords contractuels » de Bonn².

Les documents relatifs à la Communauté européenne de défense forment un vaste ensemble contractuel qui répond à une double préoccupation : éviter la constitution d'une armée nationale allemande; embrigader les effectifs militaires de la République fédérale d'Allemagne dans une organisation capable de les contrôler. Au traité proprement dit s'ajoutent des textes qui en fixent les modalités d'application³. Le premier article affirmait nettement son principe fondamental, à savoir « le

¹ LEOARET ET MARTIN-DUMESNIL, *La Communauté européenne de défense*, p. 40 à 47.

² KUNZ, *The Treaty establishing the European Defence Community*, ds AJIL 1953, p. 275 à 281.

³ Soucieux de simplification, Colliard distingue le traité de la CED *sensu stricto* et les annexes qu'il divise en trois groupes : I. Dix protocoles, une convention et un accord signés en même temps que le traité dont ils forment « des éléments particuliers ». II. Un protocole additionnel au pacte atlantique, un traité d'assistance mutuelle entre la Grande-Bretagne et les six pays membres de la CED, une déclaration tripartite commune de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis du 27 mai 1952, des instruments diplomatiques datant d'avril 1954 tels qu'une convention d'association de la Grande-Bretagne, une déclaration de politique commune qui la complète, une nouvelle déclaration du gouvernement britannique et une déclaration du président des Etats-Unis. III. Six protocoles additionnels de mars 1953, destinés à préciser le texte du traité général (*op. cit.* p. 372).

caractère supranational de la CED », impliquant un mécanisme d'intégration relativement perfectionné : par cela, il faut entendre « the process by which certain european States seek to go further than co-operation, by setting up institutions of a supranational character which may lead ultimately to their federation »¹. De nature strictement défensive, la communauté demeurerait ouverte à tous les Etats situés dans la zone d'insécurité en Europe. Elle était basée sur la notion de la non-discrimination entre membres². Afin qu'elle pût agir au mieux pour accomplir sa tâche, la personnalité juridique lui avait été conférée. Les contingents fournis limitativement par les parties contractantes devaient être fusionnés avant d'être placés sous l'autorité de l'OTAN. La CED — véritable organisme politique — était en effet soumise militairement à l'organisation atlantique, avec laquelle elle devait collaborer étroitement³. Le recrutement et l'instruction des « forces européennes de défense » s'opéraient dans le cadre de plusieurs « régions territoriales »⁴. Les contingents nationaux s'élevaient à quarante-trois divisions, dont douze pour la République de Bonn. Le fondement de l'armée européenne consistait dans l'« unité de base ». Le degré d'intégration était fixé au « corps d'armée »; jusqu'à la « division », les effectifs nationaux demeuraient autonomes⁵. Les seules forces admises à subsister hors du cadre rigide de la communauté étaient :

- a) celles nécessaires à la protection des territoires d'outre-mer;
- b) celles destinées à des missions internationales temporaires;

¹ ROBERTSON, *European Institutions*, p. 13.

² C'est en particulier dans le but de respecter le principe d'égalité des six partenaires que fut imaginé le concept de « zone stratégiquement exposée » pour qualifier le territoire de la RFA et engager ainsi cette dernière à renoncer à la fabrication d'armes déterminées (art. 107 du traité). Les « accords de Paris » ont abandonné cette construction juridique trop artificielle.

³ La République fédérale d'Allemagne n'aurait pourtant pas été membre en tant que telle de l'Organisation atlantique, dans ce système.

⁴ Art. 9 et art. 68 à 82 du traité général de la CED.

⁵ Les unités de base étaient constituées d'éléments nationaux homogènes. Mais le régime était commun pour toutes les forces concernant le recrutement, l'instruction des recrues, la formation des cadres, l'uniforme, le matériel, la discipline réglementaire et la répression judiciaire (LAVERONE, *La Communauté européenne de défense*, p. 14).

- c) celles de police et de défense intérieure;
- d) la garde personnelle du chef de l'Etat;
- e) les forces prélevées pour faire face à une crise éventuelle ¹.

Quant aux armements, l'organe exécutif de la CED devait préparer les programmes d'équipement, d'infrastructure et de recherche scientifique ².

La communauté disposait de divers organes :

Premièrement, le principal devait être un « commissariat », composé de neuf membres nommés pour six ans ³, dont deux au plus de même nationalité. Rééligibles, ces commissaires agissaient indépendamment des gouvernements respectifs des pays de la CED. Le « commissariat » constituait un authentique pouvoir d'action et de contrôle, statuant à la majorité et habilité à prendre des décisions obligatoires ou de simples recommandations. Pourvu de prérogatives fort larges, il apparaissait comme un véritable ministère de la défense unique pour les six contractants. Disposant de compétences militaires, économiques et financières, il devait bien, selon la conception des initiateurs de l'institution, s'affirmer par son « autorité générale et primordiale » ⁴.

Deuxièmement, un « conseil de ministres » faisait la liaison entre la CED et les gouvernements des Etats constitutants, afin d'assurer l'harmonisation de leurs activités. Il devait être formé d'un représentant de chaque gouvernement membre, et donner à l'unanimité des directives de nature politique au commissariat. Contrairement au commissariat, organe superétatique, ce conseil était d'origine purement nationale; néanmoins, il statuait parfois selon le système majoritaire qualifié, pondéré ou simple ⁵.

¹ Art. 10, 11, 12, 13 et 14 du traité instituant la communauté.

² En revanche, le traité de la CED n'établissait pas de système particulier de contrôle.

³ D'un commun accord par les autorités étatiques, sur la base de la valeur des personnalités (art. 20 et 21).

⁴ LEOARET ET MARTIN-DUMESNIL, *op. cit.*, p. 210 et 211.

⁵ Art. 39 à 50 du traité de la CED. LAVERONE qualifie ces dispositions d'« importantes et raisonnables » (*op. cit.*, commentaire sur le « conseil de ministres »).

Troisièmement, une « assemblée » contrôlait l'activité du commissariat; c'était l'assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, « complétée en ce qui concerne respectivement la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie par trois délégués », soit au total quatre-vingt-sept délégués, élus par les parlements des Etats signataires¹. En adoptant une « motion de censure » à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres, l'assemblée pouvait contraindre les commissaires à abandonner leurs fonctions. Elle formulait en outre des « recommandations »².

Quatrièmement, une « cour de justice » — la même que celle de la CECA — veillait au « respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité et des règlements d'exécution »³. Elle disposait d'une double compétence :

- a) trancher les litiges entre le commissariat et les Etats membres, ainsi qu'entre ceux-ci;
- b) assumer la répression des infractions commises par les membres des forces européennes de défense⁴.

Cinquièmement, d'autres organes auxiliaires créés par les nombreux textes annexés au traité, complétaient la nouvelle organisation. Notamment, une « commission des comptes — autorité collégiale indépendante » — s'occupait de la saine gestion financière de la CED⁵.

Les procédures de ratification des six Etats signataires se sont déroulées lentement. Les parlements des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et de la République fédérale d'Allemagne approuvèrent successivement le traité. Après deux ans, seuls quatre des six partenaires avaient déposé les instruments de ratification. En Italie, l'acceptation du traité ne devait sur-

¹ Art. 33 du traité de la CED.

² Art. 36 du traité de la CED. D'autre part, l'art. 38 énonçait le caractère provisoire de l'assemblée stipulée et chargeait cette dernière d'entreprendre l'étude d'une véritable communauté politique européenne.

³ Art. 51 et 52 du traité de la CED.

⁴ LEGARET ET MARTIN-DUMESNIL, *op. cit.*, p. 70 et 71; LAVERGNE, *op. cit.*, p. 5.

⁵ Art. 83, al. 2, et art. 85, titre IV (dispositions financières) du traité de la CED.

monter aucune difficulté. En France, en revanche, les conditions favorables rencontrées auprès du parlement lors des négociations du traité n'existaient plus en 1954. L'instabilité ministérielle avait créé l'immobilisme devant des problèmes aussi urgents que ceux de l'Indochine, de la situation économique intérieure et de la Communauté européenne de défense.

Le 18 juin 1954, Mendès-France fut investi par l'assemblée nationale avec l'appui des communistes. Il déclara vouloir régler sans délai les trois questions essentielles pour la France. Le sort de la Communauté européenne de défense paraissait très aléatoire. C'est pourquoi, le ministre des affaires étrangères de Belgique Spaak suggéra aux six signataires de se réunir à Bruxelles dès que possible, pour discuter du traité. L'affaire d'Indochine ayant été liquidée à Genève le 21 juillet, Mendès-France s'occupa de la CED. Sachant que dans sa forme originale le traité serait repoussé par le parlement, le président du conseil français chargea deux membres de son gouvernement d'élaborer un projet de compromis qu'il soumettrait aux cinq Etats co-signataires.

La conférence de Bruxelles s'ouvrit le 19 août. Mendès-France présenta ses propositions sous la forme d'un « protocole d'application » à joindre au traité instituant la Communauté européenne de défense¹. Les transformations suggérées par la France touchaient essentiellement trois points :

1. La liberté de retrait de la communauté pour tous les partenaires en cas de réunification de l'Allemagne. A la conférence de Berlin (février 1954), les occidentaux avaient admis que, dans cette dernière éventualité, l'Allemagne aurait le droit de quitter la Communauté européenne de défense. La France désirait une égalité de traitement pour tous les Etats signataires du traité, à savoir : ou bien le droit de retrait commun, ou bien l'obligation commune de rester dans la communauté.

¹ La Chronique de Politique étrangère, vol. VIII, n° 1-2, p. 52 à 59.

2. La possibilité pour chaque Etat membre d'opposer un veto suspensif à une décision prise par l'organe exécutif de la CED, s'il estime que celle-ci menace ses intérêts vitaux. Cette proposition tendait à suspendre plus ou moins le caractère supranational de la communauté pendant les huit premières années de son existence. La France répugnait à abandonner une partie de sa souveraineté. Devant l'opposition unanime des cinq, la délégation française suggéra que le caractère vital des intérêts allégués par un pays membre pût être contesté par l'organe exécutif de la communauté devant la cour de justice de la CED, sur la base de l'article 117 du traité.

3. L'intégration militaire serait suspendue durant la période initiale de l'existence de la communauté; les lois nationales s'appliqueraient alors en lieu et place des règlements supranationaux. La France réclamait la possibilité de fixer elle-même son budget militaire, tandis que l'article 87 du traité la privait de ce droit. Elle demandait d'autre part que les grades militaires fussent de la compétence nationale pour une période transitoire de quatre ans.

Malgré ces requêtes françaises de la dernière heure d'une part, et l'effort de conciliation fait par le président de la conférence Spaak d'autre part, un accord sur les points fondamentaux de la discussion ne put intervenir. En particulier, les cinq refusèrent de donner la forme de protocole aux propositions françaises, forme qui leur aurait conféré une valeur juridique égale à celle du traité. Un communiqué de la conférence fut finalement publié le 22 août, accompagné : a) du projet français de protocole d'application; b) d'un projet de déclaration élaboré par les cinq, en réponse aux propositions de la délégation française. Ces textes n'ont aucune valeur juridique. Ils constituent tout au plus de simples vœux. Le communiqué reconnaît l'échec de la conférence, laquelle eut cependant le mérite de définir les positions respectives; mais il constate que les

objectifs essentiels de la politique européenne des six n'ont pas changé.

Le 28 août, le débat sur la ratification du traité débuta à l'assemblée nationale française. Mendès-France exposa le traité sans le soutenir. Il développa le problème de façon « objective et loyale », mais vit les ministres gaullistes de son gouvernement démissionner en signe d'hostilité envers la Communauté européenne de défense. Le débat atteignit l'opinion publique qui se divisa avec passion. Le 30 août, sans question de confiance et avant tout débat sur le texte même du traité, l'assemblée nationale eut à se prononcer sur une question préalable du député Aumeran : La stratégie moderne ayant été totalement modifiée par le développement prodigieux des armes nucléaires, il importait que la France conservât son entière liberté d'action. L'assemblée adopta cette « question » par 319 voix (dont 99 communistes) contre 264 et rejeta du même coup le traité de la CED, en refusant de le prendre en considération.

L'échec de la Communauté européenne de défense est due à la fois à sa formule complexe, impliquant des abandons de souveraineté importants en matière militaire, et à la crainte française de voir la République fédérale d'Allemagne prendre une place prépondérante en Europe occidentale, en l'absence de la Grande-Bretagne. La décision française provoqua un véritable état de crise et « un branle-bas diplomatique sans précédent »¹. Le gouvernement britannique, qui se sentait quelque peu fautif, prit l'initiative d'une solution de remplacement. Certes, la Grande-Bretagne avait prévu de passer divers accords d'assistance avec la CED, mais elle s'était obstinément refusée à devenir membre de la communauté². Maintenant, tout était à refaire : il fallait concilier le contrôle du réarmement allemand réclamé par les Etats-Unis et la souveraineté des Etats occidentaux. Le ministre des affaires étrangères Eden et le secrétaire d'Etat Dulles parcoururent l'Europe, début septembre,

¹ L'HUILLIER, *De la Sainte-alliance au pacte atlantique*, tome II, p. 455.

² Voir les divers textes d'association dans COLLIARD, *op. cit.*, p. 414 à 418.

au nom des deux Puissances anglo-saxonnes. Le 20 septembre, Mendès-France exposa le nouveau plan français devant le Conseil de l'Europe, à Strasbourg¹. Le but à atteindre était l'association de la République fédérale d'Allemagne, sur un pied d'égalité, à la défense de l'occident, accompagnée d'un système de limitation et de contrôle effectifs de sa nouvelle force militaire.

Des pourparlers s'avéraient nécessaires pour le réaliser.

Section 2. *L'acte final de Londres*

Sur l'invitation du gouvernement britannique, des négociations entre neuf délégations² s'ouvrirent à Londres le 28 septembre 1954. Elles n'avaient qu'un caractère préparatoire et tendaient à aboutir à un accord de principe sur la participation de la République fédérale d'Allemagne à la défense occidentale³. Les résultats furent favorables, et le 3 octobre un document intitulé « acte final de la conférence de Londres » fut publié. Ce texte d'une grande portée prévoyait :

1. La cessation du régime d'occupation en République fédérale d'Allemagne.
2. L'élargissement du traité de Bruxelles du 17 mars 1948⁴ ainsi que l'admission de la République fédérale d'Allemagne et de l'Italie.
3. L'admission de la République fédérale d'Allemagne à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et le renforcement de celle-ci.

¹ COLLIARD, *Institutions internationales*, p. 380.

² Grande-Bretagne, France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Etats-Unis et Canada.

³ VON SCHENKEL, *La conférence des « neuf »*, ds *Europe unie*, vol. 4, 1954, p. 7 à 11.

⁴ Traité conclu entre la Grande-Bretagne, la France et les trois Etats du Benelux.

4. L'engagement britannique de maintenir des forces armées sur le continent jusqu'à la fin du siècle.

L'acte final de Londres, qui renferme différents textes de principe et autres décisions, n'est ni daté ni signé. Quant aux effets de droit de ces textes, il s'agit de faire des distinctions :

- a) la déclaration d'intention sur l'Allemagne ne comporte aucune obligation juridique; la République fédérale d'Allemagne n'y est d'ailleurs pas partie;
- b) les dispositions relatives au pacte de Bruxelles sont une énumération de principes, également sans effets juridiques. Elles annoncent simplement des textes qui doivent être élaborés, afin de donner effet à ces principes;
- c) les engagements de l'Allemagne fédérale sur les armes nucléaires et de la Grande-Bretagne sur le maintien de forces armées en Europe sont devenus parties intégrantes des textes établis par la suite;
- d) les recommandations concernant l'alliance atlantique lient ceux qui y ont souscrit;
- e) les autres déclarations, unilatérales ou conjointes, se complètent. Elles manifestent la nette intention des parties de créer entre elles des liens juridiques de caractère international ¹.

Ainsi, l'acte final de Londres du 3 octobre 1954 contient des décisions de principe plus ou moins formelles et précises ².

Il appartenait dès lors aux experts de préparer sur cette base des documents complets et rédigés de façon détaillée. Ce travail difficile fut entrepris et achevé en un temps record.

¹ MORGAN, *Voici les accords de Londres*, ds *Défense de la paix*, n° 3, novembre 1954, p. 14 à 22.

² FENWICK, *Collective Security and the London Agreements*, ds *AJIL*, vol. 49, p. 54 à 57 (excellent résumé); texte de l'acte final de Londres, ds *ISMAY, OTAN. Les cinq premières années*, appendice supplémentaire 1, p. 247 à 258.

Section 3. *Les accords de Paris*

L'examen, la mise au point et le paraphe des textes définitifs firent l'objet de quatre conférences qui se sont tenues à Paris, du 20 au 23 octobre 1954 :

une conférence à quatre (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France et République fédérale d'Allemagne) pour la cessation du régime d'occupation et le rétablissement de la souveraineté en Allemagne occidentale;

une conférence à neuf (les Etats de la conférence de Londres, soit la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, les Etats-Unis et le Canada) pour le renforcement et l'élargissement du pacte de Bruxelles, en vue d'en faire un foyer efficace d'intégration européenne auquel l'Allemagne de l'ouest et l'Italie adhèreraient dans sa nouvelle forme : l'« Union de l'Europe occidentale »;

une réunion des quatorze membres du Conseil de l'Atlantique nord pour l'admission de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN et l'octroi de pouvoirs plus grands au Commandant suprême des forces alliées en Europe (le SACEUR);

une conférence à deux (France et République fédérale d'Allemagne) pour l'élaboration du « statut européen » de la Sarre et la liquidation du contentieux existant entre les deux pays (solution de problèmes économiques surtout).

L'ensemble des documents multiples et complexes issus de ces quatre conférences forme ce qu'on appelle « les accords de Paris ». Ils constituent une série diplomatique qui compte au nombre des plus importantes de la période contemporaine ¹. Succinctement, ils menèrent aux résultats suivants :

1. La République fédérale d'Allemagne, dont le statut d'occupation est abrogé, obtient la pleine souveraineté moyennant certaines restrictions volontairement consenties par elle-même.

¹ COLLIARD, *Actualité internationale et diplomatique*, p. 272, 303, 462 et 488 (principaux textes).

2. Le pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 instituant l'« Union occidentale » est transformé et une nouvelle organisation apparaît en lieu et place, l'« Union de l'Europe occidentale (UEO) » dont le conseil possède désormais des pouvoirs de décision. L'Allemagne de l'ouest et l'Italie adhèrent à cette institution qui compte dès lors sept membres (la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg). Un système de limitation et de contrôle des forces armées et des armements y est instauré, au moyen d'une agence de contrôle des armements.
3. La République fédérale d'Allemagne est admise de plein droit à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord dont la structure est renforcée.
4. La Sarre se voit octroyer un « statut européen » dans le cadre de l'UEO, mais l'union économique avec la France est maintenue. La population sarroise doit se prononcer par référendum au sujet du statut.

Les accords de Paris comprennent donc :

A. Des textes relatifs à la cessation du régime d'occupation dans la République fédérale d'Allemagne signés par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la République fédérale d'Allemagne :

1. Protocole sur la cessation du régime d'occupation dans la RFA ;
2. Convention sur les relations entre les trois Puissances et la RFA, et charte du tribunal d'arbitrage ;
3. Convention relative aux droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la RFA ;
4. Convention financière ;
5. Convention sur le règlement de questions issues de la guerre et de l'occupation ;
6. Accord relatif au régime fiscal applicable aux forces et aux membres des forces ;

7. Echanges de lettres à l'occasion de la signature des accords de Bonn et de Paris;
8. Convention sur la présence de forces étrangères sur le territoire de la RFA;
9. Accord et déclaration tripartites sur Berlin et l'exercice des droits réservés en Allemagne.

B. Des textes relatifs au traité de Bruxelles et à la création de l'UEO, intéressant les sept Etats européens de la conférence de Londres :

1. Déclaration des cinq membres de l'Union occidentale invitant l'Italie et la RFA à adhérer au traité de Bruxelles;
2. Protocole n° I modifiant et complétant le traité de Bruxelles;
3. Protocole n° II sur les forces de l'Union de l'Europe occidentale;
4. Protocole n° III relatif au contrôle des armements;
5. Protocole n° IV relatif à l'Agence de l'UEO pour le contrôle des armements;
6. Lettres relatives à la juridiction de la Cour internationale de justice et aux procédures d'arbitrage;
7. Résolution sur la production et la standardisation des armements.

C. Des textes relatifs à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et établis par ses quatorze membres :

1. Résolution pour la mise en application de la section IV de l'acte final de Londres (renforcement des pouvoirs du SACEUR);
2. Résolution d'association (aux déclarations de Londres sur l'Allemagne);
3. Protocole d'accession au traité de l'Atlantique nord de la RFA;
4. Résolution sur les résultats des conférences des quatre et des neuf.

D. Des textes relatifs au contentieux franco-allemand, signés par la France et la République fédérale d'Allemagne :

1. Accord franco-allemand sur le statut de la Sarre;
2. Communiqué franco-allemand sur une coopération économique et culturelle entre les deux pays.

Le 30 décembre 1954, l'assemblée française ratifia les accords de Paris ¹. La crise, ouverte quatre mois auparavant, trouvait son épilogue dans l'institution d'un nouveau système juridique qui entra en force le 6 mai 1955, après que tous les parlements intéressés se furent prononcés favorablement.

¹ COCATRE-ZILGIEN, *Les accords de Paris devant le parlement français*, ds *Annuaire Français*, vol. I, 1955, p. 147.

CHAPITRE II

LE RÉTABLISSEMENT DE LA SOUVERAINETÉ EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Section 1. *Les « accords contractuels » de Bonn*

Les « accords contractuels » — antécédents des accords de Paris — sont formés de cinq conventions et de lettres échangées le 26 mai 1952, à l'occasion de leur signature. Ils constituent un régime intermédiaire entre les actes de fin des hostilités et le règlement de paix. Ils élaborent un système juridique inédit, en abolissant le « statut d'occupation » de la République fédérale, tout en sauvegardant la possibilité d'une réunification du pays et d'un traité de paix signé également par l'URSS. Leur application reste cependant limitée à une partie de l'Allemagne. Ils ne s'étendent ni à Berlin, ni à la République démocratique allemande (ancienne zone d'occupation soviétique). En compensation d'une souveraineté quelque peu restreinte accordée à l'Allemagne occidentale, les trois alliés obtiennent le maintien de leurs pouvoirs issus des conventions quadripartites de 1945 élaborées avec les Russes. Si la République fédérale peut désormais traiter sur un pied d'égalité avec les autres pays du monde libre, elle doit en échange consentir à la limitation d'une partie des compétences étatiques. C'est pourquoi, l'entrée en vigueur des « accords contractuels » dépend de l'application du traité instituant la Communauté européenne de défense, et vice versa.

Il y a « junktim »¹ entre les deux instruments diplomatiques (article II de la « convention sur les relations », du 26 mai 1952), ce qui permet de soumettre le réarmement allemand au contrôle exercé par la CED. Les conventions sont :

- I. La convention sur les relations entre les trois Puissances et la République fédérale d'Allemagne;
- II. La convention relative aux droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne;
- III. La convention financière;
- IV. La convention sur le règlement des questions issues de la guerre et de l'occupation;
- V. L'accord relatif au régime fiscal applicable aux forces et à leurs membres;
- VI. Echange de lettres.

Elles traitent selon l'ordre du texte des problèmes suivants² : la restitution de la « pleine autorité (de la République fédérale d'Allemagne) sur ses affaires intérieures et extérieures »; l'abrogation du statut d'occupation et l'abolition de la Haute-Commission alliée, remplacée par des services diplomatiques normaux; le maintien des droits des trois Grands occidentaux concernant le stationnement et la sécurité de leurs forces armées, le statut de Berlin et de l'Allemagne dans son ensemble « y compris l'unification ... et un règlement de paix »; la nouvelle mission de ces troupes qui est la défense du monde libre devant le danger soviétique; l'entrée de la République fédérale dans la communauté des peuples de l'occident, moyennant l'engagement

¹ « Junktim » = néologisme allemand indiquant l'interdépendance établie entre les accords de Bonn et le traité de la CED, par laquelle l'un et l'autre de ces textes ne conservent de valeur que s'ils sont tous deux en force (Chronique de Politique étrangère, vol. VIII, 1955, n° 1-2, p. 42, note 1).

² Kunz, *The contractual Agreements with the Federal Republic of Germany*, ds AJIL 1953, p. 106.

par elle de respecter les principes de la charte des Nations Unies; la création d'un tribunal d'arbitrage ¹ compétent pour régler les litiges résultant de l'application des « accords contractuels »; la fixation du droit de stationnement et d'intervention en cas de crise (article 5 de la convention sur les relations); la contribution de la République fédérale à l'intégration de l'Europe ²; l'engagement du gouvernement de Bonn de supporter en partie les frais d'entretien des troupes alliées stationnées sur son territoire selon une échelle dégressive ³; la constitution d'une force allemande de défense dans le cadre de la Communauté européenne de défense; la poursuite du programme politique allié en Allemagne (dénazification, déconcentration industrielle, etc.); le sort de la législation des occupants; la protection des intérêts étrangers en Allemagne, des personnes déplacées et des victimes de la terreur hitlérienne; les restitutions et les réparations; les facilités diplomatiques et de transport accordées aux trois Grands en République fédérale. La question de la limitation et de la surveillance des contingents et des armes de l'Allemagne de Bonn est réglée uniquement par le traité de la CED ⁴. La mise en œuvre des « accords contractuels » demeure subordonnée à la double condition que :

- a) il y ait ratification et dépôt des instruments des quatre signataires (France, Etats-Unis, Grande-Bretagne et République fédérale d'Allemagne) auprès des archives du gouvernement de Bonn;
- b) le traité instituant la Communauté européenne de défense soit ratifié par les six partenaires (France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ⁵.

¹ Sa charte forme l'annexe B de la convention sur les relations; elle règle la composition, l'organisation, le siège, la compétence et la procédure du tribunal d'arbitrage.

² Préambule de la convention sur les relations, considérants 2, 4 et 7.

³ Pendant les six premiers mois, la République fédérale d'Allemagne devait payer à ce titre une somme mensuelle de plus de 550 millions de DM.

⁴ Art. 107 dudit traité.

⁵ Art. 11 de la convention sur les relations.

Les conventions de Bonn sont rédigées en français, en anglais et en allemand, les trois textes faisant également foi. Ainsi, pour la première fois depuis la défaite, les Allemands ont négocié librement et sur un pied de parfaite égalité une série d'accords qui sont en bonne partie le succédané d'un traité de paix, reconnaissant par ailleurs de façon implicite la division de l'ancien Reich.

Le sénat des Etats-Unis ratifia les « accords contractuels » de Bonn le 1^{er} juillet déjà; le président Truman les signa le 2 août. Le 1^{er} août, ce fut la chambre des communes britannique qui émit un vote favorable. Le « Bundestag » allemand les aborda en première lecture le 9 juillet et les approuva le 19 mars 1953; le 15 mai, le « Bundesrat » les accepta également, ce qui permit au président fédéral Heuss de signer l'acte de ratification le 29 mars 1954. Les Pays-Bas dès juillet 1953, la Belgique et le Luxembourg, suivirent sans difficulté. L'Italie attendait la décision française pour se prononcer. Or, dans ce dernier pays, l'hésitation initiale s'était transformée en véritable opposition; une série de recommandations du parlement et de préalables d'un exécutif très instable furent présentés par la France à ses alliés. Une telle attitude retardait le réarmement allemand désiré impatiemment par les Etats-Unis. Une crise de conscience frappait l'opinion publique française. Pouvait-on raisonnablement et sans arrière-pensée admettre le réarmement d'un voisin redoutable? Une égalité de droit quasi absolue ne risquait-elle pas de le rendre à nouveau prédominant en Europe? Autant de questions que les Anglo-Saxons n'avaient pas à se poser avec tant d'acuité. Les « accords contractuels » devaient être soumis au parlement français en même temps que le traité de la CED. Le débat était constamment ajourné, malgré les menaces proférées à l'intérieur comme à l'extérieur du pays ¹. A Paris, en 1954, les commissions de la défense nationale et des affaires

¹ Les Etats-Unis, mécontents, adoptèrent même un « amendement Richards à la loi d'aide à l'étranger, prévoyant la suspension des livraisons d'équipement et de matériel aux pays qui déserteraient l'œuvre d'unification européenne (juin 1954) » (L'HUILLEN, *op. cit.*, tome II, p. 394).

étrangères de l'assemblée nationale émirent des avis nettement hostiles. Le rejet du traité de la CED le 30 août par ladite assemblée empêcha — en raison du « junktim » — la prise en considération des conventions de Bonn.

Section 2. *La cessation du régime d'occupation dans la République fédérale*

Deux jours après le rejet du traité de la CED et par conséquent des « accords contractuels », le chancelier du gouvernement de Bonn fit une importante déclaration ¹. Le développement rapide de l'économie allemande tendait à accroître les exigences politiques d'Adenauer, que l'attitude française avait indisposé. L'« intégration européenne » ayant alors échoué, la République fédérale se déclara d'accord de collaborer à la défense de l'occident, à condition toutefois qu'une souveraineté étatique pleine et entière lui fût concédée auparavant. En outre, elle se refusait à supporter toute mesure de discrimination et exigeait au contraire l'égalité juridique totale avec ses nouveaux partenaires. Enfin, fait plus rassurant, elle subordonnait la réunification du pays au renforcement de la capacité de défense de l'Europe occidentale ². En revanche, elle concevait la notion de souveraineté comme un tout indivisible et contestait dès lors le maintien par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France de leurs « droits réservés » en Allemagne ³. L'abandon de certaines prérogatives de la souveraineté par un gouvernement impliquerait au préalable la jouissance et l'exercice complet de cette souveraineté. Il faudrait donc recourir à ce processus si

¹ « Déclaration de Bühler Höhe » du 1^{er} septembre 1954.

² La Chronique de Politique étrangère, vol. VIII (1955, n° 1-2, p. 17), pour qui « cette mise au point dissipait toute équivoque quant à la possibilité d'éventuels arrangements germano-russes ».

³ A savoir : le droit de faire stationner des forces alliées sur le territoire de la République fédérale, le problème de Berlin, la question de la réunification et du traité de paix (art. 2 de la convention sur les relations du 26 mai 1952).

l'on voulait que l'unité occidentale ne soit pas irrémédiablement compromise.

Le « protocole sur la cessation du régime d'occupation dans la République fédérale d'Allemagne » du 23 octobre 1954 ¹, qui forme le premier texte des « accords de Paris », amende en cinq annexes les conventions de Bonn, non agréées par la France. Cette série d'instruments diplomatiques ainsi que tous autres documents complémentaires doivent entrer en vigueur simultanément ², c'est-à-dire dès le dépôt par les quatre signataires des instruments de ratification auprès du gouvernement de Bonn ³. L'Office militaire de sécurité, créé à Londres le 16 décembre 1948 et intégré ensuite à l'administration de la Haute-Commission alliée, est dissous. Sa tâche de démilitarisation est reprise par une « Commission quadripartite » (Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et République fédérale d'Allemagne) statuant à la majorité ⁴. La charte de cette commission mixte est établie en commun par les quatre gouvernements ⁵. Les pouvoirs en ces domaines, jadis détenus par les trois occupants occidentaux, sont exercés dorénavant en collaboration avec le gouvernement de Bonn, ce « jusqu'à l'entrée en vigueur des arrangements sur la contribution allemande à la défense » ⁶. Le principe de subordination s'estompe ainsi.

C'est la « convention sur les relations entre les trois Puissances et la République fédérale d'Allemagne », signée à Bonn le 26 mai 1952 et amendée à Paris le 23 octobre 1954 par l'annexe n° 1 du protocole, qui stipule expressément la fin du régime d'occupation ⁷. La disposition y relative parle de la cessation du

¹ Texte du protocole, de COLLIARD, *op. cit.*, p. 488.

² Art. 1 *in fine* du protocole.

³ Art. 3, chiffres 1 et 2.

⁴ Art. 2, chiffre 2, du protocole.

⁵ Art. 2, chiffre 3, du protocole.

⁶ Art. 2 *in initio* du protocole.

⁷ Art. 1, chiffre 1, de la « convention sur les relations » (dite aussi « convention générale ») : « Lors de l'entrée en vigueur de la présente convention, la République Française, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (« les trois Puissances ») mettront fin au régime d'occupation dans la République fédérale, abrogeront le statut d'occupation et supprimeront la Haute-Commission alliée et les Commissariats de Land dans la République fédérale. »

« régime d'occupation dans la République fédérale » à dessein : car théoriquement et vis-à-vis de l'Union soviétique, les accords quadripartites de 1945 existent toujours; ils n'ont jamais été ni abrogés, ni dénoncés, ni même modifiés, et le traité de paix demeure encore pendant. Par conséquent en droit, l'Allemagne reste « occupée »; la convention sur les relations ne peut qu'abolir le « statut » occidental de 1949 révisé en 1951. Ce « statut » avait été octroyé par les alliés, à l'exception de l'URSS. Ce furent ces mêmes occupants qui en interprétèrent seuls et unilatéralement les dispositions. Les pouvoirs des Grandes Puissances étant issus d'un acte international, chaque partie intéressée doit reconnaître réciproquement les droits des autres. L'abolition de l'occupation des trois occidentaux a pour but d'associer la République fédérale à la défense militaire des démocraties libérales face aux visées expansionnistes des démocraties populaires. La tutelle alliée sur l'Allemagne s'effaçait, permettant ainsi à la république de Bonn d'acquérir l'autonomie non seulement interne mais aussi externe d'un pays libre, membre de la communauté internationale.

Section 3. *Les pouvoirs conférés à la République fédérale.*

Selon les « accords de Paris », la République fédérale d'Allemagne devient désormais « souveraine »¹. Ce concept de souveraineté est l'un de ceux qui ont donné lieu aux polémiques les plus vives de la théorie du droit public. Le terme se présente à la fois comme impropre, mal défini et équivoque. Il s'agit à vrai dire d'une notion qui renferme plus de sens psychologique que juridique; elle est même à tel point ancrée dans les esprits depuis des décennies qu'on n'a pas encore osé l'abolir, en dépit de ses traits ambigus et dangereux. Il faudra attendre longtemps

¹ Art. 1, chiffre 2, de la convention sur les relations : « La République fédérale exercera en conséquence la pleine autorité d'un Etat souverain sur ses affaires intérieures et extérieures. »

encore pour la voir disparaître du vocabulaire technique international. Quant aux accords de Paris, la convention sur les relations restitue donc au gouvernement de Bonn un pouvoir exercé auparavant par les occupants dans le cadre de leur « véritable souveraineté d'occupation en Allemagne »¹. Mais la République fédérale d'Allemagne forme-t-elle un « Etat » selon le droit des gens? Les textes ne le disent pas; au contraire, ils laissent habilement subsister le doute. A première vue et selon la lettre de l'important article 1, chiffre 2, on déduit logiquement que le gouvernement de Bonn aurait déjà été titulaire des pouvoirs souverains et que seul leur exercice lui aurait encore échappé en vertu du régime d'occupation. L'année 1954 marquerait l'achèvement d'une évolution amorcée dès 1947². Progressivement, les autorités allemandes auraient acquis des compétences partielles concédées par les trois occidentaux. La « Gleichberechtigung » entre les partenaires intéressés aurait été enfin atteinte au moment de la signature des accords de Paris.

Une autre interprétation de cette disposition est aussi possible, l'Allemagne de l'ouest ayant désormais l'« autorité d'un Etat souverain »³. La paraphrase implique-t-elle que cette partie de l'ancien Reich ne saurait revendiquer le titre de collectivité étatique? Cela permettrait sans doute d'éviter la reconnaissance formelle en droit d'une division du pays qui existe en fait, mais contribuerait en revanche à augmenter la confusion

¹ Selon les propres termes de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe dans son arrêt du 4 mai 1955 sur l'accord franco-allemand relatif à l'européisation de la Sarre (Documentation française, Chroniques étrangères, *Allemagne*, n° 128 du 20 mai 1955).

² Dans ce sens, VINALLY, *La condition internationale de la République fédérale d'Allemagne après les accords de Paris* (ds *Annuaire Français* 1955). Pour cet auteur, la situation « équivoque » de la république de Bonn résulte d'une dualité de droits sur le territoire fédéral : un ordre juridique allemand et un régime d'occupation allié; l'antagonisme disparaît par l'effacement du second et l'épanouissement du premier.

³ Littéralement et en d'autres termes, ces quatre mots signifient : « l'autorité identique à celle d'un Etat souverain », comme le relève Virally. A ce point de vue, précise-t-il, les compétences plénières du gouvernement de Bonn ne seraient nullement le terme d'une évolution, mais bien plutôt la conséquence d'une novation juridique, issue d'une négociation bilatérale — et non d'une simple concession unilatérale à lui consentie.

et la précarité du statut juridique de la République fédérale. Rarement la doctrine s'est autant disputée, en examinant la situation particulière de l'Allemagne. Pour Virally ¹, Bonn reçoit tous les attributs de la souveraineté, mais elle n'est pas souveraine. Selon Von der Heydte ², la République fédérale est « une des deux maisons qu'abrite le toit allemand »; elle constitue un ordre partiel, membre de l'Etat allemand « en puissance ». Cette construction juridique provisoire comporte deux conséquences pour le gouvernement de Bonn :

- a) bien que simple membre d'une collectivité plus grande, il agit pour lui-même, comme un Etat;
- b) en tant que partie de l'« Etat allemand », il agit également comme organe représentatif de celui-ci ³.

D'autres opinions, allemandes surtout, ont été abondamment émises. D'après certaines, la République fédérale est un nouvel Etat, cependant imparfait; il en serait de même pour la « République démocratique », créée en réplique à l'est par les Russes. A elles deux, elles auraient remplacé l'ancien Reich qui a « agonisé ». Mais ces deux entités étatiques sont de nature spéciale : elles n'ont ni nationalité propre, ni frontières précises ⁴. Quelques points de vue, s'appuyant sur les précédents historiques, sont contenus dans la « théorie de la guerre froide » : comme l'Espagne de 1937, comme la Chine de 1948, l'Allemagne de 1954 est formée de deux ordres politiques dont chacun prétend être le seul valable pour tout le territoire national ⁵.

Bathurst et Simpson pensent que le statut juridique de la République fédérale est sans précédent en droit des gens; celle-ci

¹ VIRALLY, *op. cit.*, *in fine*.

² VON DER HEYDTE, *La situation juridique de la République fédérale d'Allemagne*, ds *Politique étrangère*, n° 20, août-septembre 1955, p. 425 à 434.

³ C'est la thèse officielle de Bonn.

⁴ VON DER HEYDTE (*op. cit.*, p. 431) qualifie cette théorie de « réaliste », mais « inacceptable », car la réunification du pays créerait dans ces conditions un nouvel Etat allemand sans aucun lien avec l'ancien.

⁵ VON DER HEYDTE (*op. cit.*, p. 432) rejette cette « théorie dangereuse et revendicatrice ».

n'est pas un Etat au sens strict du terme, mais une simple partie d'un Etat allemand toujours existant; les séquelles de la reddition inconditionnelle limitent encore la compétence du gouvernement de Bonn ¹. L'Allemagne de l'ouest ne peut pas, eu égard à la situation internationale de l'Allemagne dans son ensemble, être considérée comme un nouvel Etat souverain, car *ipso facto* sa rivale (l'Allemagne de l'est) pourrait prétendre au même titre en droit des gens.

Un ultime avis, en partant de la division effective de l'Allemagne, renferme l'idée que les autorités de la république de Bonn tendent à constituer, en droit international, l'organe représentatif d'un Etat pan-allemand momentanément en sommeil ². Il rejoint ainsi la position prise par le gouvernement fédéral, tandis que Kunz soutient la thèse que, par les accords de Paris, la République fédérale d'Allemagne est devenue un « Etat presque souverain », mais ne contrôlant ni Berlin, ni les territoires situés à l'est de l'Elbe ³.

Au vu de ce qui précède, nous estimons que l'Allemagne ayant subsisté en tant qu'Etat au moment de la défaite militaire, deux autres entités juridiques lui ont progressivement succédé et constituent aujourd'hui la République fédérale de Bonn et la République démocratique de Pankow. Disposant chacune d'un territoire déterminé, d'une population homogène et relativement stable, d'un pouvoir politique propre, elles sont de véritables Etats souverains en droit. De plus, la légitimité du gouvernement est-allemand n'apparaît pas davantage contestable que celle des gouvernements communistes des autres pays satellites de l'Union soviétique, reconnus d'ailleurs par la plupart des nations civilisées.

¹ BATHURST ET SIMPSON, *Germany and the North Atlantic Community* (Londres 1956), p. 194. La véritable « occupation de l'Allemagne par les alliés » demeure, puisqu'il ne peut y être mis juridiquement fin que d'entente avec les Sovjets.

² FEILCHENFELD, *Status of Germany*, ds *The Year Book of the Institute of World Polity* (Washington 1957), p. 235.

³ La convention sur les relations du 26 mai 1952 ne mentionnait pas expressément la « souveraineté »; elle parlait simplement de « pleine autorité ». Il y a donc eu amélioration du statut juridique de la République fédérale d'Allemagne en sa faveur. Voir COLLIARD, *op. cit.*, p. 493 et 507.

Section 4. *Les « droits réservés » des trois Puissances occidentales*

Les accords de Paris ne sont pas un traité de paix entre l'Allemagne et ses vainqueurs. Ils ne forment qu'un ensemble contractuel entre les occupants des trois anciennes zones occidentales et les autorités de la République fédérale d'Allemagne. L'URSS ne les a pas signés; ils ne lui sont pas opposables. Les droits que se sont réservés les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France trouvent leur justification dans les accords passés avec les Russes en 1945 sur l'occupation et le gouvernement militaire de l'ex-Reich¹. La division du pays en deux parties hostiles n'a jamais été fixée conventionnellement; elle résulte de la discorde survenue entre les anciens alliés du temps de guerre. Abandonner tout droit vis-à-vis de l'Union soviétique eût signifié pour les occidentaux le reniement complet des instruments diplomatiques de Yalta, Berlin et Potsdam, ainsi que la conclusion d'une paix séparée avec le gouvernement de Bonn. Du même coup, leur présence à Berlin-ouest et la possibilité d'une reprise des négociations sur la réunification allemande se seraient trouvées très compromises. D'autre part, l'URSS n'aurait plus été liée à l'égard des autres Grandes Puissances, de sorte que toute discussion quadripartite entre responsables sur le statut futur de l'Allemagne entière serait devenue problématique.

Plus encore que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, la République fédérale a intérêt à ce que ces droits issus de la guerre et de l'occupation continuent à être détenus par les vainqueurs. Il apparaît normal que, après avoir proclamé leurs obligations concernant le règlement de paix et le maintien de l'unité allemande au moment de l'effondrement de l'appareil

¹ Art. 2 de la convention sur les relations: « En raison de la situation internationale, qui a jusqu'à ce jour empêché la réunification de l'Allemagne et la conclusion d'un règlement de paix, les trois Puissances se réservent les droits et les responsabilités antérieurement exercés ou détenus par elles en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix. Les droits et les responsabilités que se réservent les trois Puissances en ce qui concerne le stationnement des forces armées en Allemagne et la protection de leur sécurité font l'objet des articles 4 et 5 de la présente convention. »

gouvernemental nazi, les alliés de jadis en demeurent titulaires jusqu'à ce qu'ils parviennent de nouveau à s'entendre sur ces questions non encore résolues. De prime abord, on pourrait aussi soutenir que la République fédérale a acquis la pleine et entière souveraineté, y compris les « droits réservés », et qu'ensuite elle les a délégués aux trois Puissances. Il s'agirait alors dans ce cas de « droits confiés », ce qui permettrait à l'Allemagne de Bonn de prétendre être totalement libre dans ses actes et avoir volontairement renoncé à une portion de ses compétences nouvelles dans le but de faciliter la solution du problème allemand. Mais si cette thèse est favorable aux autorités fédérales, elle se heurte cependant à la non-reconnaissance par l'Union soviétique de procédés employés en son absence. C'est pourquoi, on doit considérer que ces droits ont été simplement « retenus » par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France; ils restent ainsi hors du champ contractuel; tout ce qui les concerne repose sur le postulat de l'entente entre les Grandes Puissances. Ils représentent en fin de compte « le résidu de l'autorité suprême alliée en Allemagne »¹ que constituent les objectifs encore à réaliser dans ce pays. Le chancelier fédéral allemand l'a fort bien compris, quand il exprima le 5 octobre 1954 dans une déclaration gouvernementale son avis en ces termes : « Il s'agit là d'obligations issues des arrangements quadripartites conclus au sujet de Berlin et des questions concernant l'Allemagne dans son ensemble, et nous attachons un intérêt particulier à voir maintenir ces arrangements. »² L'exposé des motifs du gouvernement allemand sur les accords de Bonn et de Paris (des 26 mai 1952 - 23 octobre 1954) est très explicite à ce sujet³. D'ailleurs,

¹ BATHUNST ET SIMPSON (*op. cit.*, p. 195) estime que l'Allemagne actuelle subit une « occupation résiduelle », alors que BISHOP (ds *The Contractual Agreements with the Federal Republic of Germany — a study in the adaptability on international law to political realities*, AJIL, vol. 49, 1955, p. 147) parle d'une « occupation alliée conventionnellement restreinte (occupation limited by contract) », puisque le fondement des droits d'occupation est conservé par les titulaires, fait sans précédent en droit des gens.

² Cité dans la Chronique de Politique étrangère, vol. VIII, n° 1-2, 1955, p. 43.

³ La République fédérale prend connaissance de ces droits réservés comme un fait accompli sans prendre position quant à leur fondement juridique. Ceci n'im-

les droits relatifs à l'ensemble de l'Allemagne comprennent *a fortiori* les droits concernant son ancienne capitale, Berlin.

S'agissant du stationnement des forces alliées, la convention amendée à Paris marque un progrès favorable au gouvernement de la République fédérale par rapport à la version signée le 26 mai 1952 à Bonn. Ce droit des trois Puissances est désormais exercé en collaboration étroite avec les autorités allemandes ¹. La sécurité des troupes demeure de la compétence des occidentaux jusqu'à ce que le gouvernement de Bonn soit en mesure d'assurer lui-même leur protection ². En outre, les contingents

plique pas reconnaissance du pouvoir d'occupation actuel, de ses bascs, de sa portée. La République fédérale s'oblige seulement à s'abstenir de toutes mesures qui pourraient porter atteinte à ces droits. Elle se déclare prête à collaborer avec les trois Puissances pour leur en faciliter l'exercice. Article 2. La notion de pouvoirs réservés est en relation avec la conception fondamentale du système contractuel : elle découle du principe qu'en ce qui concerne le groupe des trois questions : stationnement des troupes, Berlin, Allemagne dans son ensemble, les accords quadripartites de 1945 ne peuvent être détruits. Il y a ici non seulement une idée fondamentale de la politique actuelle des trois Puissances, mais encore un intérêt vital de la politique allemande... Article 6. La situation particulièrement dangereuse de Berlin fait apparaître également comme étant de l'intérêt allemand que la position juridique des trois Puissances alliées vis-à-vis de l'Union soviétique, en ce qui concerne cette ville, ne soit en rien affaiblie ou mise en question... Article 7. Il est également de l'intérêt allemand que les trois Puissances conservent leurs droits et leurs responsabilités en ce qui concerne l'Allemagne dans son ensemble. C'est en vertu de cette situation de droit que les alliés ont protesté contre le prétendu accord de Görlitz (du 6 juin 1950), par lequel le gouvernement de la zone soviétique reconnaît, vis-à-vis de la Pologne, que la ligne Oder-Neisse constitue une frontière définitive... Des conventions entre la République fédérale et les trois Puissances ne constitueraient pas une solution de remplacement satisfaisante de ces droits réservés... (*ibid.*, p. 41, 44 et 47).

¹ Cf. l'exposé des motifs des accords contractuels de Bonn de 1952, en note supra. Article 4, chiffre 2 *in fine* de la convention sur les relations, nouvelle version : «... Les trois Puissances ne désirent pas exercer leurs droits relatifs au stationnement des forces armées sur le territoire de la République fédérale, pour ce qui concerne celle-ci, sauf en plein accord avec elle... » Article 5, chiffre 1 litt. a : « Les trois Puissances consulteront la République fédérale, dans la mesure où la situation militaire le permettra, en ce qui concerne toutes les questions relatives au stationnement de ces forces; la République fédérale apportera sa pleine coopération... en vue de faciliter la mission de ces forces. »

² Article 5, chiffre 2 *in initio* : « Les droits des trois Puissances antérieurement détenus ou exercés par elles en ce qui concerne la protection de la sécurité des forces armées stationnées sur le territoire de la République fédérale et qui sont temporairement conservés, disparaîtront lorsque les autorités allemandes compétentes auront obtenu des pouvoirs similaires en vertu de la législation allemande leur permettant de prendre des mesures effectives pour protéger la sécurité de ces forces, y compris la possibilité de faire face à une atteinte grave portée à la sécurité et à l'ordre publics. »

de pays qui ne sont pas encore représentés en Allemagne doivent, excepté le cas d'attaque ou de menace, être agréés par le gouvernement fédéral ¹. La coopération de la république de Bonn est d'ailleurs expressément prévue aussi pour l'exercice des droits réservés quant à Berlin ² et à l'ensemble du pays ³, notamment le règlement de paix et la réunification pacifique de l'Allemagne ⁴. Ceci renforce la position internationale de la République fédérale et constitue pour elle la garantie que les Puissances occidentales ne négocieront pas avec les Russes une solution de paix qui pourrait éventuellement conduire à sa disparition, sans prendre auparavant son avis ⁵.

Il faut enfin relever que les droits réservés des trois Puissances ne doivent pas être confondus avec les autres limitations de la souveraineté allemande stipulées dans les conventions qui font suite à la convention générale sur les relations ⁶. Les « droits réservés » des alliés ont donc une justification; ils permettent

¹ Article 5, chiffre 1, litt. b : « Les trois Puissances devront obtenir le consentement de la République fédérale avant de faire venir sur le territoire fédéral, pour faire partie de leurs propres forces, des contingents appartenant aux forces armées de toute nation qui ne fournit pas actuellement de tels contingents. Toutefois, ces contingents pourront être amenés sur le territoire fédéral sans le consentement de la République fédérale en cas d'attaque extérieure ou de menace imminente d'une telle attaque, mais ne pourront être maintenus après la disparition du danger qu'avec son consentement. »

² Article 6 : « Les trois Puissances consulteront la République fédérale au sujet de l'exercice de leurs droits en ce qui concerne Berlin. »

³ Article 7, chiffre 4 : « Les trois Puissances consulteront la République fédérale sur toutes les questions mettant en cause l'exercice de leurs droits en ce qui concerne l'Allemagne dans son ensemble. »

⁴ Article 7, chiffre 2 : « En attendant le règlement de paix, les Etats signataires coopéreront en vue d'atteindre par des moyens pacifiques leur but commun : une Allemagne réunifiée, dotée d'une constitution libérale et démocratique ... et intégrée dans la communauté européenne. »

⁵ VINALLY, *op. cit.*, chapitre 1 *in fine*, ds Annuaire Français, vol. 1, 1955.

⁶ Soit : l'obligation pour la République fédérale de légiférer pour remplir ses devoirs concernant les troupes stationnant sur son territoire, stipulée par la « convention relative aux droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne »; l'obligation pour la République fédérale de respecter la législation de la Haute-Commission alliée concernant les réparations (art. 2 de la « convention sur le règlement de questions issues de la guerre et de l'occupation », chapitre VI), les concentrations industrielles (*ibid.*, art. 9 et 11 du chapitre I), les jugements alliés contre les criminels de guerre (*ibid.*, art. 6 et 7 du chapitre I), la restitution des biens étrangers volés par les nazis (*ibid.*, chapitre V), la protection des intérêts étrangers en Allemagne (*ibid.*, chapitre X), etc.

aux trois Puissances de maintenir ouvert le dialogue avec l'URSS sur l'avenir de l'Allemagne. Quelles incidences ont-ils cependant sur le statut juridique de la République fédérale? Celle-ci peut-elle, en particulier, toujours être considérée comme une entité étatique, malgré les limitations de souveraineté que ces pouvoirs maintenus par ses anciens occupants lui imposent? La souveraineté demeure donc un attribut de l'Etat; en dépit de son imprécision et de son ambiguïté, ce concept s'est maintenu dans la pratique jusqu'à notre époque pour devenir relatif et limité certes, mais encore vivace. Pour nombre d'auteurs même, la notion de souveraineté forme le critère de l'Etat en droit interne et international¹, à défaut d'un élément de remplacement satisfaisant.

Le problème qui se pose s'agissant de la République fédérale est le suivant: une collectivité organisée peut-elle aliéner une partie de sa souveraineté et être quand même qualifiée d'« Etat » au sens où les auteurs et le droit des gens positif l'entendent? La pratique internationale admet qu'un Etat limite son indépendance sans perdre pour autant son caractère de sujet de la communauté des peuples. S'il remet l'exercice de certains pouvoirs à un autre Etat ou à une organisation internationale, il faut qu'il le fasse clairement et expressément. Les limitations à la souveraineté étatique ne se présument jamais², et le doute profite à l'Etat renonçant³. La réduction conventionnelle de la souveraineté n'affecte en rien la nature juridique de son titulaire⁴.

Dans ces conditions, peut-on valablement prétendre que la République fédérale d'Allemagne constitue un Etat libre et souverain? Si la doctrine dominante de ce pays considère qu'il ne saurait en être ainsi et que les autorités de Bonn se présentent comme un simple gouvernement de fait pour le droit des gens,

¹ Voir COLLIARD, *Institutions Internationales*, p. 76.

² Arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 7 septembre 1927 dans le différend franco-turc du *Lotus* (Publication série A, n° 10, p. 18).

³ Arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 11 août 1932 dans l'affaire du *Statul de Memel* (Publication série A-B, n° 49, p. 316).

⁴ Arrêt de la Cour permanente de justice internationale du 17 août 1923 dans le litige du *Wimbledon* (Publication série A, n° 1, p. 25).

c'est surtout par souci de ne pas compromettre la réunification de l'Allemagne dans ses frontières volontairement indéfinies¹. En examinant la réalité, nous sommes amenés à admettre que depuis 1949 — et 1954 *a fortiori* — l'ancien Reich, ou ce qu'il en reste après les importantes amputations territoriales à l'est, est formé de deux Etats allemands antagonistes : Chacun a son propre gouvernement (légitime ou non, peu importe) qui dispose d'un pouvoir effectif sur une partie de l'Allemagne de 1945; mais il n'existe qu'une seule nationalité allemande². A l'Etat allemand, lequel a survécu à la débâcle, ont peu à peu succédé deux autres Etats³; les accords de Paris et de Varsovie les ont rendus indépendants, nonobstant le maintien des « droits réservés » par les Grandes Puissances. Une telle solution est à la fois conforme aux faits et aux principes du droit international.

Sous-section 1. *Les forces armées étrangères en République fédérale*

Ce problème fait l'objet du premier des trois groupes de pouvoirs conservés par les Puissances occidentales en Allemagne. La mission de ces forces a changé : à l'objectif d'occupation s'est substitué celui de la « défense du monde libre »⁴. En plus des troupes américaines, anglaises et françaises, des détachements « auxiliaires » stationnent aussi sur le territoire fédéral; ils sont

¹ En particulier SCHEUNEN, ds *Die Friedenswarte*, 1951, p. 90. Cf. VON VERDROSS, *Die Völkerrechtliche Stellung Deutschlands von 1945 bis zur Bildung der Westdeutschen Regierung*, ds *Archiv des Völkerrechts*, 1951, p. 129; et *Sperduti: Dalla disfatta della Germania agli accordi contrattuali di Bonn*, ds *La Comunità internazionale*, 1952, n° 4.

² Cette absurdité est affirmée à l'art. 116 de la loi fondamentale de Bonn, relativement aux réfugiés de l'est.

³ KUNZ (*Identity of States under international Law*, p. 75, citant Plitshke, ds *Political Science Quarterly*, vol. 69, juin 1954, p. 262) déclare au sujet du statut de la République fédérale d'Allemagne en particulier : « It is clearly not identical with the former German Reich. It is a new State ... a successor State to the German Reich. »

⁴ Art. 4, chiffre 1, de la convention sur les relations : « La mission de ces forces sera la défense du monde libre, dont la République fédérale et Berlin font partie. »

de nationalité belge, luxembourgeoise, néerlandaise, danoise et canadienne. Par rapport à la version des accords de Bonn, la situation s'est modifiée en faveur de la République fédérale. Cette dernière intervient désormais activement dans la question du stationnement militaire; elle est toutefois tenue dès à présent d'admettre que les forces étrangères sur son territoire seront maintenues à leur niveau, malgré la contribution à la défense qu'elle doit elle-même fournir ¹. Pour le détail, une « Convention relative aux droits et obligations des forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne », qui forme le deuxième texte des traités de Bonn amendés à Paris, a été établie. Elle constitue le « cadre juridique nécessaire à la liberté des troupes dans un pays devenu libre » ². Elle opère notamment une distinction de principe entre les affaires pénales et les affaires non pénales: pour les premières, les autorités des forces sont seules compétentes pour exercer la juridiction sur leurs membres ³; s'agissant des secondes, le principe inverse est appliqué, à savoir « les tribunaux allemands et les autorités allemandes sont compétents en ce qui concerne les membres des forces... » ⁴.

D'autre part, les forces peuvent entrer, se déplacer, transiter et sortir du territoire de la République fédérale tout à fait librement. Elles peuvent également user sans difficulté de tous les moyens de communications ⁵, et jouissent de privilèges et d'immunités fiscales et douanières ⁶. Un « accord relatif au régime fiscal applicable aux forces et aux membres des forces », constituant le cinquième texte des conventions annexées au protocole sur la cessation du régime d'occupation en République fédérale du 23 octobre 1954, fixe les diverses exemptions d'im-

¹ Convention sur les relations, art. 4, chiffre 2.

² Selon l'expression de La Chronique de Politique étrangère, vol. V, n° 5-6, 1952, p. 584.

³ Convention sur les forces, titre II, première partie, art. 6, chiffre 1 (texte de La Chronique de Politique étrangère, vol. VIII, n° 1-2, 1955, p. 72 ss).

⁴ *Ibid.*, deuxième partie, art. 9, chiffre 1.

⁵ *Ibid.*, titre III, première partie, art. 17, chiffre 1 *in initio* (« Mouvements »).

⁶ *Ibid.*, titre III, première partie, art. 33 (« Impôts »), 34 et 35 (« Traitement douanier »).

pôts ¹. La durée de validité de ces textes est limitée. Des arrangements nouveaux seront conclus en remplacement, sur la base de la convention sur le statut des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord signée à Londres le 19 juin 1951 ²; une diminution des privilèges accordés aux troupes est donc prévisible. Le but à atteindre ici est un certain équilibre entre le maintien de l'efficacité des forces et le respect de la souveraineté étatique de l'Allemagne de l'ouest.

Enfin, si le besoin s'en fait sentir, les forces étrangères pourront être augmentées moyennant le consentement du gouvernement de Bonn. L'entretien de ces forces est réglé par la « convention financière », troisième texte des traités de Bonn amendés à Paris ³. La République fédérale s'engage à accorder aux forces étrangères certaines facilités dans l'exercice de leur tâche ⁴. La contribution des autorités fédérales aux frais occasionnés par les troupes alliées est fixée à une somme mensuelle de 600 millions de marks ⁵. De ce montant, 100 millions sont affectés chaque mois à des « mesures particulières de défense » dans le cadre des dépenses relatives au programme d'infrastructure de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ⁶. Cette contribution doit aller en diminuant, au fur et à mesure de la constitution de contingents allemands par la République fédérale. De toute façon, l'existence de la convention financière est temporaire : de nouveaux accords, négociés avec les autres partenaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord qui ont des forces en Allemagne se substitueront à celle-ci ⁷. Suivant la date d'entrée en vigueur des « arrangements relatifs à la contribution

¹ Voir le texte de l'accord, *ibid.*, p. 166 ss.

² Voir le texte de la convention, ds *Die Pariser Verträge* (Carlsruhe 1955). Convention sur les relations, art. 8 chiffre 1 litt. b.

³ Voir le texte de la Convention, ds *La Chronique de Politique étrangère* 1955, vol. VIII, p. 110 ss.

⁴ Art. 7 de la convention financière (services publics, voies de communication, services de prévention, services météorologiques, topographiques et cartographiques, usages de certains biens publics).

⁵ Art. 4, chiffre 1, litt. a, de la convention financière.

⁶ *Ibid.*, litt. b.

⁷ Art. 8, chiffre 1, litt. c de la convention sur les relations; art. 4, chiffre 4 de la convention financière.

allemande à la défense », des discussions auront lieu entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France d'une part, et la République fédérale d'autre part ¹.

Sous-section 2. *Berlin.*

Deuxième catégorie des pouvoirs réservés par les alliés, Berlin se trouve être, plus de quatorze ans après la défaite de l'Allemagne, dans une situation très particulière.

La signature des accords contractuels le 26 mai 1952 entre l'Allemagne occidentale d'une part, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France d'autre part, devait avoir également des répercussions sur la situation de Berlin. Par les amendements apportés à ces accords à Paris le 23 octobre 1954, le statut de la ville, quoique toujours unilatéral, révocable et fondé sur l'occupation militaire, a été considérablement allégé au profit des autorités municipales de Berlin-ouest. Les alliés déclarèrent que leur présence dans l'ancienne capitale du Reich avait dorénavant pour seuls buts le respect des engagements internationaux passés avec les Russes et la sécurité des trois secteurs occidentaux ². L'évolution du statut de Berlin de 1948 à 1954 est caractérisé par trois faits :

a) la rupture entre les alliés concrétisée dans la fin du quadripartisme;

¹ Art. 4, chiffre 1, litt. c de la convention financière : « Les dispositions des alinéas a et b du présent paragraphe ne s'appliqueront dans tous les cas que jusqu'au 30 juin 1955. » Art. 5, chiffre 1 *in initio* : « Les fonds destinés à l'entretien des forces seront dépensés uniquement à cette fin. »

² En dépit des contestations formulées par l'URSS, les trois Puissances occidentales ont affirmé leur légitime présence à Berlin par plusieurs déclarations, ainsi : dans les accords de Washington du 8 avril 1949 (chap. IV : Procès-verbal relatif à Berlin), les conventions de Bonn (art. 2, chiffre 1; art. 4, chiffre 1; art. 5, chiffre 2, al. 1 et 2 *in fine*; art. 6), l'acte final de Londres du 3 octobre 1954 déterminant les principes ensuite développés et précisés par les accords de Paris (déclaration commune des trois Grandes Puissances occidentales, point n° 5 : « La sécurité et le bien-être de Berlin et le maintien dans cette ville des positions des trois Puissances sont considérés par celles-ci, dans la situation internationale actuelle, comme des éléments essentiels de la paix du monde libre »; texte ds ISMAÏ, *op. cit.*, p. 254).

- b) la coupure de la ville et le dédoublement des administrations municipales;
- c) le relâchement progressif de la tutelle des occupants, parallèlement à la création et au renforcement de deux républiques allemandes ¹.

Nonobstant les relations étroites que Berlin-ouest entretient avec les autorités de Bonn ², la ville se trouve être dans une situation *sui generis*, autonome, théoriquement provisoire, mais pratiquement durable en dépit de son caractère précaire, voire étrange. L'URSS, malgré ses obligations de 1945 réitérées en 1949, en vertu desquelles elle admet et garantit la présence des forces alliées occidentales à Berlin, supporte mal cet « îlot du monde libre » sis au cœur de son satellite: la République démocratique. C'est pourquoi, elle menace périodiquement les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France d'un nouveau blocus de la ville, et espère de cette manière, en lassant les trois Puissances, provoquer leur départ de l'ancienne capitale.

Sous-section 3. *Les problèmes concernant l'ensemble de l'Allemagne: réunification et traité de paix*

Nous abordons ici la troisième et dernière catégorie — assurément la plus complexe — des « droits réservés » par les trois Puissances dans les accords de Paris ³. Leur exercice nécessite

¹ LEPRETTE, *Le statut de Berlin*, ds *Annuaire Français*, 1955, p. 123 à 128.

² Les secteurs occidentaux de la ville, de par la volonté des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, ne forment donc pas un « Land » de la République fédérale; cependant, certains rapports juridiques ont été établis entre Berlin-ouest et Bonn. Ainsi, le pouvoir législatif de Berlin-ouest peut décider qu'une loi en vigueur dans la République fédérale devient applicable à Berlin. De même, les accords commerciaux conclus par la République fédérale avec les pays étrangers sont étendus à Berlin-ouest, moyennant le consentement des autorités alliées. De toute façon, c'est le gouvernement de Bonn qui représente Berlin lors de pourparlers et de conclusions de traités internationaux. Enfin, le mark de l'Allemagne occidentale a été introduit dans les secteurs britannique, américain et français de la ville en 1948 déjà (*Chronique de Politique étrangère* 1955, n° 8, p. 583 à 585).

³ Art. 2 et 7 de la convention sur les relations.

le concours de l'URSS. Le fait que les trois Grands occidentaux d'une part fassent de la réunification de l'Allemagne un préalable au traité de paix et que l'Union soviétique d'autre part soutienne que le traité de paix doit précéder la réunification, explique l'impossibilité d'une entente. D'après les conventions quadripartites de 1945, il appartient aux Grandes Puissances de fixer le sort futur de l'Allemagne. Cet objectif implique la réunification du pays, vu l'abandon rapide des divers projets de démembrement. En vérité, l'accentuation toujours plus marquée des dissimilitudes de structures politique, économique et sociale entre l'Allemagne de l'ouest et l'Allemagne de l'est rend le problème fort difficile. Les méthodes suggérées pour le résoudre ne manquent que de réalisme. La question intéresse en tout premier lieu la République fédérale d'Allemagne qui l'a envisagée dans plusieurs dispositions de sa « loi fondamentale » : L'article 23 prévoit la réunification par voie d'accession des autres territoires « allemands » à la république de Bonn¹; dans cette procédure, la « loi fondamentale » subsiste et les nouveaux membres, en devenant « Länder », y adhèrent implicitement. Il y a donc simple extension de la « constitution » de l'Allemagne occidentale aux territoires situés à l'est de l'Elbe². Cette façon de faire suppose naturellement que la République fédérale demeure liée juridiquement aux conventions internationales qu'elle a signées et ratifiées³.

C'est également de cette manière que les trois Puissances occidentales envisageaient la réunification de l'Allemagne lors de la conclusion des accords contractuels de Bonn⁴, quoique

¹ Art. 23 : « Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder (der Bundesrepublik und West-Berlin). In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen. »

² Cf. VIRALLY, *op. cit.*, chapitre 1 *in fine*. Ce processus a été appliqué à la Sarre qui est devenue un « Land » de la République fédérale, le 1^{er} janvier 1957.

³ Voir La Chronique de Politique étrangère : *La réunification allemande — problème juridique*, vol. VII (1954), point n° 4 (incidence de la réunification sur le sort des traités conclus par la République fédérale ou la République démocratique), p. 138.

⁴ L'art. 7, chiffre 3, de la convention générale signée à Bonn le 26 mai 1952 était ainsi rédigé : « Dans l'éventualité d'une unification de l'Allemagne, les trois Puissances étendront à une Allemagne unifiée, sous réserve des modifications sur

le texte fût à la fois imprécis et équivoque ¹. Il n'est par conséquent guère étonnant que ce document diplomatique ait suscité des controverses d'interprétation, lesquelles ont conduit à son abandon pur et simple dans la nouvelle version des accords de Paris de 1954 ². Néanmoins jusque-là, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France demeurèrent fidèles à leur conception de la réunification par seule accession à la République fédérale, parce que ce processus convenait à l'idée qu'ils s'étaient forgée de « leur » Allemagne. La revision des accords contractuels, expressément prévue à l'article 10, alinéa 1, litt. a, avait trait dans l'esprit des auteurs de 1952 au cas du rétablissement de l'unité de l'Allemagne selon la méthode de l'article 23 de la « loi fondamentale » de Bonn. En revanche, l'article 146 de la « loi fondamentale » prévoit qu'une nouvelle constitution valable pour l'Allemagne réunifiée remplacera l'ordre étatique de l'actuelle République fédérale ³. Cependant, il s'agit là aussi de la réunification du pays par accession; mais au lieu de résoudre le problème par simple adhésion des nouveaux territoires à la « loi fondamentale », on procède en élaborant une véritable constitution (« Verfassung ») qui s'y substituerait. Dans pareille hypothèse également, le futur gouvernement pan-allemand

lesquelles un accord serait intervenu, les droits de la République fédérale résultant de la présente convention et des conventions rattachées, et donneront leur accord à ce que les droits résultant des traités instituant une communauté européenne intégrée lui soient également étendus, étant admis que cette Allemagne unifiée assumera les obligations de la République fédérale envers les trois Puissances ou l'une d'entre elles, résultant de ces conventions et traités... » (COLLIAND, *Actualité internationale et diplomatique*, p. 509).

¹ En particulier, le terme « étant admis » est impropre; il faut le remplacer par l'équivalent de « wenn » = « à condition que » (Chronique de Politique étrangère citée, point n° 2, sur l'aspect externe de la réunification, p. 235).

² W. Grewe estime pour sa part qu'en cas de réunification — peu importe son processus — la « fusion » des deux républiques allemandes serait un événement nécessitant, vu son importance, la revision des traités conclus par elles dans des domaines déterminants (politique et militaire); le droit des gens autoriserait un tel procédé quand un changement profond de la structure d'un partenaire intervient (revue *Aussen-Politik*, cahier n° 1, janvier 1955).

³ Art. 146 : « Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist. »

demeurerait engagé par les accords internationaux de la république de Bonn.

Les thèses antagonistes des anciens alliés au sujet de la réunification de l'Allemagne s'affrontèrent dans toute leur rigueur à la conférence des ministres des affaires étrangères de l'URSS, des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne, tenue à Berlin du 25 janvier au 18 février 1954. Les trois Puissances occidentales modifièrent pourtant leur conception telle qu'elles l'avaient exposée dans les accords contractuels de Bonn. Pour tenter d'obtenir l'accord de l'Union soviétique, elles présentèrent un plan commun fondé sur la création d'un nouvel Etat pan-allemand issu de la réunification et impliquant la disparition simultanée de la République fédérale et de la République démocratique. Ce projet comportait le déroulement que voici : élections libres d'une assemblée chargée de doter le pays d'une constitution et d'un gouvernement unique pour l'ensemble de l'Allemagne, puis signature du traité de paix entre ce gouvernement et les ex-ennemis du Reich ¹. La solution préconisée aurait des conséquences juridiques importantes : la création d'un nouvel Etat pan-allemand donnerait naissance à un nouveau sujet de droit des gens. D'après cette théorie, les traités conclus par Bonn et Berlin-Pankow ne seraient ni repris ni respectés par le gouvernement de l'Allemagne réunifiée. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France se sont rendus compte de ces suites et ont accepté le « pari sur l'Allemagne », en affirmant que le nouveau gouvernement de Berlin jouirait d'une liberté de décision totale et que par conséquent il serait apte à conclure n'importe quel pacte ².

¹ Le « Bundestag » de Bonn s'est inspiré de ce plan — lequel heurte pourtant les normes inscrites à ce sujet dans la « loi fondamentale » de la République fédérale — en adoptant à l'unanimité le 26 février 1955 une « résolution sur la réunification de l'Allemagne qui devrait se dérouler de la façon suivante : a) élection d'un parlement commun; b) adoption d'une constitution commune et d'un gouvernement valable pour l'ensemble de l'Allemagne; c) réunification du pays effectuée sur la base de la nouvelle constitution pan-allemande et contrôlée par une organisation internationale.

² Alors que dans les conventions de Bonn, du 26 mai 1952, il avait été stipulé que l'Allemagne unifiée serait considérée comme le successeur juridique obligatoire

En doctrine, la question est débattue, de savoir si la théorie juridique de la succession d'Etats, plutôt que celle selon laquelle un traité est valable seulement tant que dure l'Etat qui l'a négocié et conclu, s'applique dans l'hypothèse d'un Etat allemand unifié¹. Personnellement, nous pensons que les engagements souscrits par chacune des deux Allemagnes devraient être obligatoirement reconnus par un Etat réuni, pour le territoire sur lequel elles exerçaient auparavant leur souveraineté respective. Ceci est conforme à notre thèse de l'existence actuelle, en droit international, de deux Etats allemands². En tout cas, la concession occidentale faite aux Russes se présente comme un net abandon des conditions originaires posées pour mettre fin à la division du pays en deux républiques rivales; elle signifie que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et surtout la France misent désormais sur une Allemagne pacifique et digne de confiance. Si l'Allemagne unifiée désirait adhérer aux conventions signées par l'un ou l'autre des anciens gouvernements de Bonn et de Berlin-Pankow, une novation juridique interviendrait, à savoir que les autres partenaires de ces accords internationaux devraient donner unanimement leur consentement à la substitution de sujets de droit ainsi opérée³.

A ces suggestions, l'URSS riposta en présentant un plan de son ministre des affaires étrangères Molotov, d'après lequel les étapes de la réunification se dérouleraient comme suit :

de la République fédérale. Or, le 1^{er} février 1954, au cours de la conférence de Berlin, le ministre des affaires étrangères français Bidault déclara : « Il s'agit au contraire de laisser au gouvernement de l'Allemagne unie une pleine liberté de choix. Autrement dit, il appartiendra au gouvernement allemand lui-même de déclarer s'il désire ou non assumer les obligations internationales contractées antérieurement par la République fédérale et la République démocratique (BENOIST, *L'OTAN après les accords de Paris*, ds RGDIP 1955, p. 653).

¹ Voir les opinions de Simonnet et Isorni, ds BENOIST, *ibid.*, p. 656.

² Ainsi Schuman, signataire français des accords contractuels de Bonn, expliqua catégoriquement après la conférence de Berlin qu'il n'avait jamais été envisagé en 1952 au moment de la signature des textes que « l'Allemagne unifiée pourrait renier librement les engagements pris par la République fédérale d'Allemagne, en ce qui concerne le territoire fédéral » (BENOIST, *ibid.*, p. 654).

³ Dans ce sens. l'art. 10 de la convention générale des accords de Bonn et de Paris.

- a) création d'un gouvernement unique constitué par la collaboration des parlements de la République fédérale et de la République démocratique sur la base de la parité;
- b) préparation de la loi électorale et discussion du traité de paix que signerait le gouvernement allemand de composition mixte;
- c) évacuation de l'Allemagne par les troupes alliées et réalisation de la fin de l'occupation préalablement à la question de la réunification;
- d) la neutralisation du pays étant assurée, déroulement d'élections « démocratiques » générales ¹.

Le problème allemand tendait à s'élargir pour englober la question plus vaste de la sécurité européenne. Le règlement de paix avec l'Allemagne dépassait son cadre naturel, du moment que l'URSS — comme du reste les trois Puissances occidentales — cherchait à s'assurer l'hégémonie sur le continent par l'accaparement de l'ancien et toujours redoutable vaincu. Aux éléments politiques et juridiques s'ajoutaient les visées militaires et stratégiques; avec les projets de neutralisation et d'évacuation des forces armées se combinaient les propositions de « zones-tampons » et de conclusion de pactes généraux de sécurité collective. C'est dans ce climat que s'ouvrit à Genève, en juillet 1955, la première réunion des chefs de gouvernement des quatre Grandes Puissances depuis la conférence de Potsdam d'août 1945. Divers plans de réunification de l'Allemagne liée au problème de la sécurité européenne y furent avancés. Eden, premier ministre de Grande-Bretagne, fit une proposition réalisable en trois étapes :

- a) création d'un pacte liant les quatre et l'Allemagne réunifiée ²;

¹ Chronique de Politique étrangère, vol. VIII, 1955, p. 585.

² En cas de violation du pacte par l'un des signataires, celui-ci perdrait alors automatiquement tous les droits qu'il possède aux termes des accords en vigueur.

- b) accord sur le niveau des forces de l'Allemagne réunifiée et de ses voisins, doublé d'un système de contrôle réciproque;
- c) création d'une zone neutre entre l'est et l'ouest.

Le président du conseil français Faure suggéra la solution progressive suivante :

- a) limitation des forces armées de l'Allemagne réunifiée au niveau déjà fixé pour la République fédérale dans les accords de Paris;
- b) inclusion de l'Allemagne unie dans un système de sécurité est-ouest groupant des Etats européens et doublant les pactes défensifs existants;
- c) conclusion d'un accord de désarmement lié à un accord économique, en vue d'employer les fonds épargnés par la diminution de la production des armes à des fins d'assistance financière et d'équipement technique des pays sous-développés et sous-alimentés.

L'URSS s'en tint à son projet de neutralisation de l'Allemagne comme prix de la réunification, ou sinon, à sa proposition de conclusion d'un pacte de sécurité collective en Europe centrale qui remplacerait les accords défensifs actuels et serait paraphé par les deux Allemagnes. Aucun résultat ne fut enregistré au terme des discussions ¹.

A la conférence des quatre ministres des affaires étrangères qui suivit en octobre « afin d'entreprendre l'étude de ces problèmes et de décider de leur méthode de travail » ², l'impasse devint complète lorsque le ministre soviétique Molotov lança

¹ Le communiqué final de la conférence de Genève proclame notamment le « lien étroit qui existe entre la réunification de l'Allemagne et les problèmes de la sécurité en Europe ». Le point I est ainsi rédigé : « En vue de garantir la sécurité de l'Europe, en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les nations et de leur droit inaliénable de légitime défense individuelle et collective, les ministres (des affaires étrangères) sont chargés d'examiner (ces) différentes propositions... » (Nouvelles de l'Europe, n° 64-65, 1955, p. 46).

² Point IV du communiqué final des quatre Grands.

à ses interlocuteurs : « Vous avez porté un coup presque irréparable à l'unité allemande en signant les accords de Paris avec le gouvernement de Bonn. Soyons donc réalistes et reconnaissons provisoirement l'état de fait qui en résulte : l'existence de deux blocs et de deux Allemagnes en Europe. ¹ » Les positions respectives s'avéraient inconciliables, parce que chacun des deux groupes antagonistes persistait dans l'idée plus ou moins avouée de « s'inféoder » l'Allemagne unifiée, avec des moyens certes différents, mais également favorables à leurs aspirations respectives : pour les occidentaux, réunification de l'Allemagne par des élections libres dont serait vraisemblablement issu un gouvernement acquis à leur cause; pour les soviets, réunification par contacts directs entre les deux Allemagnes et par association des deux gouvernements allemands, permettant aux autorités de Berlin-Pankow de noyauter rapidement les autorités de Bonn. Seule la Grande-Bretagne, avec son esquisse d'établissement de zones-tampons de chaque côté du rideau de fer dans lesquelles la limitation et le contrôle des armements seraient institués, adoptait une attitude conciliante à l'égard des exigences soviétiques, brisant du même coup l'unité d'action du monde libre.

Section 5. *Les prétentions internationales de la République fédérale*

Nous examinerons ici l'attitude des trois Puissances occidentales envers le gouvernement de Bonn et la situation de la République fédérale par rapport à l'ensemble de l'Allemagne.

La déclaration commune faite à New-York le 19 septembre 1950 par les ministres des affaires étrangères des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France constitue le meilleur texte qui définisse le statut juridique de l'Allemagne de l'ouest

¹ PIRENNE, *Les grands courants de l'histoire universelle*, tome VII, p. 884.

dans leur optique. Elle fut d'ailleurs reprise dans l'acte final de Londres du 3 octobre 1954¹, et dans les accords de Paris du 23 octobre 1954². En partant de l'idée que les autorités de Bonn disposent d'une supériorité dans le domaine de la légitimité, les Puissances occidentales les considèrent ainsi comme exerçant une sorte de tutelle tacite sur la République démocratique à l'est. Elles ont de ce fait reconnu formellement le gouvernement fédéral comme le seul gouvernement allemand légitimement établi.

Ces dispositions ont pour objectif de préciser le concept « Allemagne » en droit des gens, au moyen d'affirmations occidentales destinées à renforcer juridiquement le prestige des autorités allemandes d'une partie déterminée de l'ancien Reich au détriment de celles d'une autre. Outre les visées politiques évidentes, ces textes amènent des conséquences juridiques non négligeables. Pour être en mesure d'en discerner exactement les effets, il faut aussi se référer au point de vue soutenu par la République fédérale elle-même. Nous avons vu, sur la base des articles 23 et 146 de la « loi fondamentale »³ que cette dernière est censée s'appliquer provisoirement à une partie de l'Allemagne, quoique son but soit de pouvoir s'étendre à l'ensemble des territoires allemands. Le gouvernement de Bonn, en affirmant représenter seul tous les Allemands et en ignorant systématiquement les autorités installées par les Russes entre l'Oder et l'Elbe, adopte une attitude que certains auteurs assimilent à celle d'un

¹ Point n° V de l'acte final, déclaration commune des gouvernements des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France; chiffre 1 : « Ils (les trois gouvernements) considèrent le gouvernement de la République fédérale comme le seul gouvernement allemand librement et légitimement constitué et habilité, de ce fait, à parler au nom de l'Allemagne en tant que représentant le peuple allemand dans les affaires internationales » (ISMAY, *op. cit.*, p. 254).

² Même texte repris dans le deuxième document de Paris, relatif à l'accession de la République fédérale d'Allemagne à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et intitulé : « résolution d'association » (des autres Etats membres de l'alliance), ds COLLIARD, *op. cit.*, p. 309.

³ Son Préambule va dans le même sens : « Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ... das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. »

« Etat partiellement occupé, en temps de guerre, à l'égard de la fraction de sa population sous le contrôle de l'ennemi ¹. En effet, le droit international admet qu'un Etat peut exister même si ses frontières ne sont pas précisées et que son sol échappe plus ou moins, pour une durée temporaire, à la maîtrise de son gouvernement ²; il est indépendant, s'il n'existe aucune autorité supérieure à lui, habilitée à imposer des directives en matière de politique extérieure.

L'efficacité de l'ordre juridique instauré par la « loi fondamentale » s'arrête aux frontières de la République fédérale. Le contrôle des autres territoires allemands échappe aux autorités de Bonn; provisoirement ou non, peu importe. La délimitation spatiale de l'ordre étatique est inséparable de sa souveraineté. Ainsi en a décidé la jurisprudence internationale dans l'affaire des pêcheries de l'Atlantique nord ³. La pratique aborde le problème sous l'angle de la vocation de la République fédérale à s'identifier à toute l'Allemagne, en soulignant pourtant les limites actuelles de son autorité territoriale ⁴. En particulier, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans son arrêt du 4 mai 1955, soutient que la revendication formulée par la République fédérale sur la Sarre était présentée au nom de l'Allemagne et en raison de l'obligation qui lui incombe de sauvegarder les intérêts de l'ensemble du pays ⁵; mais elle apporta aussitôt une restriction en affirmant que le gouvernement de Bonn ne peut pas toutefois accomplir des actes de disposition au sujet de provinces alle-

¹ La Chronique de Politique étrangère, vol. VII, 1954, p. 242.

² SIBERT, *Traité de droit international public*, p. 99.

³ Sentence de la Cour permanente d'arbitrage rendue le 7 septembre 1910 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, ds *Revue de droit international public*, 1912, p. 459.

⁴ Exposé des motifs du projet de loi fédérale de ratification de l'accord franco-allemand sur la Sarre du 23 octobre 1954: « Nonobstant la limitation territoriale de sa juridiction présente, la République fédérale d'Allemagne se sent identique au Reich dans ses frontières du 31 décembre 1937; par conséquent, elle est appelée à représenter et à sauvegarder les intérêts de toute l'Allemagne » (BATHDAST ET SIMPSON, *op. cit.*, p. 193).

⁵ VIRALLY conteste qu'il y ait en l'espèce une « obligation proprement juridique »; il y voit plutôt — et à juste titre semble-t-il — un simple « devoir politique et moral » pour les autorités fédérales allemandes (*op. cit.*, chapitre 11 sur la situation de Bonn par rapport à l'ensemble de l'Allemagne, ds *Annuaire Français*, 1955).

mandes. Officiellement pour le gouvernement ouest-allemand, la République fédérale serait identique à l'ancien Reich; cela impliquerait que, malgré des différences marquées, le nouvel Etat pan-allemand issu de la procédure de réunification devrait — en tant que successeur naturel et légal de l'Allemagne occidentale — assumer les engagements contractés par le gouvernement de Bonn; de là à affirmer qu'il y aura continuité en droit des gens entre la République fédérale et l'Allemagne réunifiée, le pas est vite franchi. Cependant, pour Grewe, un gouvernement pan-allemand ne serait en tout cas pas lié par les pactes militaires existants¹. D'après Arndt, les conventions signées par les autorités de Bonn engageraient un gouvernement pan-allemand, sinon pour l'ensemble de l'Allemagne réunifiée, du moins pour les « Länder » où la « loi fondamentale » s'appliquait². Cette idée nous paraît à la fois respectueuse des principes du droit et de la réalité des faits. Kaufmann pense que la République fédérale doit agir en tant qu'Etat pan-allemand, car elle ne peut, sur la base de son système constitutionnel, tolérer l'existence d'un autre Etat et d'un autre gouvernement sur le sol national; il n'y aurait donc pas de place dans la « loi fondamentale » pour le concept juridique de deux Etats allemands partiels³.

A vrai dire, les trois Puissances occidentales n'ont jamais pour leur part reconnu *de jure* que les autorités de Bonn constituent le gouvernement d'une entité dénommée Allemagne; et ce à juste raison, car un gouvernement pan-allemand élu au suffrage libre et universel de tous les citoyens allemands n'aurait ni la même structure, ni le même programme politique que celui de Bonn, issu de la volonté d'une partie seulement du peuple germanique. On a aussi envisagé le problème de la réunification de l'Allemagne sous la forme de réunion de deux structures constitutionnelles égales, c'est-à-dire des deux républiques

¹ GREWE, *Die Wiedervereinigungsfrage in den Pariser-Verträgen*, ds Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung n° 236, 16 décembre 1954, p. 2186 ss.

² BATHURST ET SIMPSON, *op. cit.*, p. 190.

³ KAUFMANN, *Die Thesen von zwei Teilstaaten oder Teilstaaten*, ds Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung n° 212, 1954, p. 19.

allemandes actuelles. Le cadre juridique du Reich serait de cette façon reconstitué, sans qu'il y ait identité possible entre la République fédérale et le nouvel Etat pan-allemand; ce dernier n'aurait dès lors pas à observer les traités conclus auparavant par le gouvernement de Bonn¹. Devant les avis contradictoires, les trois Puissances occidentales ont donc renoncé à Londres et à Paris au fameux article 7, paragraphe 3, de la convention générale de Bonn, par lequel les alliés s'engageraient à étendre à l'Allemagne unifiée le régime qu'ils avaient jadis concédé à la République fédérale et proclamaient que le nouveau gouvernement pan-allemand assumerait les obligations contractées par les autorités de l'Allemagne de l'ouest. Cet abandon n'a pas dissipé toute confusion dans un domaine où en fait les éléments psychologiques et sentimentaux dominant². Bien que l'engagement souscrit alors par le gouvernement de Bonn fût théoriquement inopérant vis-à-vis de l'Union soviétique qui n'était pas partie à ladite convention, il aurait eu cependant un certain poids dans l'hypothèse où la réunification se serait opérée à partir de la République fédérale d'Allemagne³.

Officiellement aujourd'hui, les trois occidentaux admettent bien hâtivement que le gouvernement d'une Allemagne reconstituée serait libre de choisir ses alliances et de répudier les conventions ratifiées par les autorités de Bonn. Nous pensons qu'il eût mieux valu trancher clairement et définitivement le problème dans le sens d'une disposition tendant à inclure dans le futur traité de paix le principe de la reconnaissance obligatoire, par une Allemagne unifiée, des accords conclus par les deux républiques qui l'ont précédée, et de leur application limitée à l'aire géographique qu'elles couvraient respectivement, au risque

¹ Cf. FEILCHENFELD, *op. cit.*, p. 240 (controverse au sujet des liens juridiques entre l'ancien Reich, la République fédérale d'Allemagne et la future Allemagne réunifiée).

² Selon BATHURST ET SIMPSON (*op. cit.*, p. 189), ce texte laissait supposer que les trois Puissances occidentales n'exigeraient pas *a priori* qu'un gouvernement pan-allemand soit automatiquement lié par les accords contractuels, mais qu'elles chercheraient plutôt à établir un gouvernement de l'Allemagne réunifiée qui reconnaîtrait et observerait ces conventions (interprétation *contra legem* contestable).

³ En vertu du processus d'extension de la « loi fondamentale », art. 23.

de voir se créer des discriminations de traitement importantes au sein d'un même Etat. La sécurité du droit et la sauvegarde de la bonne foi internationale exigeaient l'adoption d'une telle solution de la part des partisans sincères d'une réunification allemande. Si par la suite, une entente devenait possible avec l'URSS sur ce point du règlement de paix, il appartiendrait aux quatre Grandes Puissances de tempérer les effets contradictoires résultant de l'application dans un même pays de pactes militaires défensifs divergents par une disposition commune, stipulant le retrait progressif au-delà de l'Oder et du Rhin de toutes les forces armées étrangères et leur remplacement simultané par des contingents autochtones aptes à sauvegarder l'indépendance du territoire de la nouvelle Allemagne ¹.

Section 6. *Autres questions réglées relativement à l'Allemagne*

Les modifications apportées à Paris aux accords contractuels de Bonn sont donc, à part quelques rares exceptions, de nature assez technique. Les suppressions ont trait à des problèmes dépassés par les événements (clauses discriminatoires, dispositions du programme allié pour l'Allemagne déjà exécutées ou devenues sans objet, textes mentionnant la Communauté européenne de défense).

Relevons une fois encore que le règlement intervenu entre la République fédérale d'Allemagne et les vainqueurs occidentaux du Reich est de caractère provisoire. Nous ne sommes pas en face d'un traité de paix *sensu stricto*, puisque la plupart des anciens ennemis de l'Allemagne, y compris l'Union soviétique, n'y sont point parties. Seule la convention sur les relations entre les trois Puissances et la république de Bonn n'est pas expressément limitée dans le temps. Les quatre conventions annexes

¹ C'est l'art. 10 de la convention sur les relations qui prévoit la révision des accords de Paris sur l'Allemagne, en cas de réunification.

n'out, en revanche, qu'une durée déterminée; leur nature est essentiellement transitoire et expérimentale, bien que certaines dispositions soient destinées à figurer dans les documents futurs élaborés par une éventuelle conférence de la paix. En effet, l'Allemagne réunifiée, suivant l'exemple de la République fédérale actuelle, devrait respecter les principales réformes de structure entreprises par les alliés : en particulier, les jugements prononcés sur la base de lois promulguées jadis par les forces d'occupation sont définitifs, même si ces lois ont été abrogées depuis.

Trois ordres de questions furent liquidés par la convention sur le règlement des questions issues de la guerre et de l'occupation : premièrement, le sort de la législation alliée; deuxièmement, la continuation du programme allié non encore accompli; troisièmement, la liquidation des séquelles de l'occupation ¹. Un comité mixte d'experts de sept membres est constitué pour examiner toutes les requêtes visant à faire reporter les délais fixés par les plans de déconcentration industrielle; il prend ses décisions à la majorité ². Une cour suprême des restitutions internes et une agence allemande administrative pour les restitutions aux pays intéressés de biens dérobés par les nazis sont également établies ³. Des fonds doivent être versés à titre d'indemnités aux victimes de la terreur hitlérienne ⁴. S'agissant des intérêts étrangers, une procédure de satisfaction doit se dérouler devant la commission arbitrale instaurée à cet effet ⁵. Les dispositions sur les réclamations à l'encontre des nations étrangères ou des ressortissants étrangers forment un chapitre de traité de paix avant la lettre ⁶. Le problème des personnes déplacées et des régugiés, le régime de l'aviation civile en République fédérale complètent ce secteur ⁷.

¹ Art. 9 du chapitre I de la « convention sur le règlement ».

² *Ibid.*, art. 10 du chapitre I.

³ *Ibid.*, art. 6 et annexe, du chapitre III; art. 1 et annexe, du chapitre V.

⁴ *Ibid.*, article unique du chapitre IV.

⁵ *Ibid.*, art. 12 et annexe, du chapitre X.

⁶ *Ibid.*, art. 1 à 4 du chapitre IX.

⁷ *Ibid.*, chapitres VII et XI.

Une convention spéciale, véritable pacte international, régle-
mente la participation financière de la république de Bonn à la
défense de l'occident, en tant que quinzième membre de l'Orga-
nisation du traité de l'Atlantique nord. Sa contribution a trait
aux frais d'entretien des troupes alliées, transformées en forces
de sécurité sur son territoire jusqu'à ce que des contingents
allemands soient constitués ¹. Pour aplanir les litiges entre les
trois Puissances et la République fédérale résultant de l'appli-
cation de la « convention générale » et des conventions ratta-
chées, il est créé un tribunal arbitral qui statue sans appel ².
Sa tâche consiste à formuler une jurisprudence cohérente par
l'interprétation de dispositions parfois obscures. Les « droits
réservés » par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France
en Allemagne (stationnement et sécurité des forces étrangères,
Berlin et problèmes intéressant l'ensemble du pays) sont cepen-
dant soustraits à sa compétence ³. Une charte spéciale, for-
mant l'annexe B de la « convention sur les relations », est entiè-
rement consacrée à l'organisation de cette cour ⁴.

Reste le problème des réparations dues par l'Allemagne à ses
anciens ennemis. La convention sur le règlement de questions
issues de la guerre et de l'occupation reprend succinctement cette
question, pour en renvoyer — comme il se doit — la liquidation
définitive au traité de paix; elle en détermine simplement le

¹ Voir la « convention financière » et ses deux annexes. Cf. la « convention sur
la présence de forces étrangères sur le territoire de la République fédérale » du
23 octobre 1954, ds *Chronique de Politique étrangère*, vol. VIII, 1955, p. 200.

² « Convention sur les relations », art. 9, chiffre 2.

³ *Ibid.*, chiffre 3.

⁴ Voir le texte complet de COLLIARD, *op. cit.*, p. 498 à 505. Le tribunal se com-
pose de neuf membres: trois allemands, trois ressortissants des trois Puissances
et trois neutres nommés président et vice-présidents (art. 1, chiffres 1 et 2, de la
charte). La durée du mandat, renouvelable, est de quatre ans (art. 2, chiffre 1).
Le tribunal siège en République fédérale, tantôt en assemblée plénière, tantôt en
chambre de trois membres (art. 4 et 7); ses audiences sont publiques, mais les déli-
bérations demeurent secrètes (art. 5). Un greffier secondé par du personnel assume
les charges administratives (art. 6). La compétence est générale (art. 9) et les déci-
sions ont un caractère obligatoire (art. 10). Les parties sont représentées par des
agents (art. 15, chiffre 1). La procédure comprend une phase écrite et une phase
orale (art. 17). Les arrêts, de même que les avis consultatifs, sont rendus à la majori-
té (art. 21, chiffre 1, et art. 25).

régime provisoire par quelques dispositions spéciales, dépourvues cependant de toute originalité¹. En fait, depuis que les circonstances de la vie internationale ont transformé l'Allemagne de Bonn en bastion de défense du monde occidental, le chapitre des réparations allemandes est pour ainsi dire clos.

¹ Chapitre VI de ladite convention : Les trois Puissances s'engagent à ne pas présenter, à aucun moment, des demandes de réparations sur la production industrielle de la République fédérale (art. 1, chiffre 1 *in fine*); le gouvernement de Bonn s'engage à ne soulever aucune objection contre les mesures prises à l'encontre des avoirs allemands à l'étranger ou d'autres biens saisis au titre de réparations ou de restitutions (art. 3, chiffre 1 *in initio*); exception faite de certains problèmes déterminés, la République fédérale peut, moyennant le consentement tacite des trois Puissances qu'elle aura avisées de ses intentions, conclure des accords internationaux sur toutes questions relatives aux avoirs allemands à l'étranger (art. 4, chiffre 4).

CHAPITRE III

LA CRÉATION DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Section 1. *Le traité de Bruxelles.*

Le cadre juridique de l'institution internationale instaurée par les accords de Paris est le traité signé à Bruxelles le 17 mars 1948 par la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

L'origine du traité de Bruxelles est le pacte de Dunkerque conclu le 4 mars 1947, pour faire face à une éventuelle reprise par l'Allemagne de sa politique d'agression en Europe. Construit sur le modèle des précédents traités « d'alliance et d'assistance mutuelle » anglo-soviétique du 26 mai 1942 et franco-soviétique du 9 décembre 1944, le pacte de Dunkerque consacre formellement une entente de fait entre les deux Grandes Puissances européennes occidentales ¹.

A la conférence de Londres de février 1948 qui réunit les voisins occidentaux de l'Allemagne, il fut décidé d'élargir le pacte de Dunkerque. La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg insistèrent pour substituer au système des conventions

¹ Texte du « traité d'alliance franco-britannique », ds COLLIARD, *op. cit.*, tome I, p. 707. Ce pacte consacre « la cordiale amitié et l'étroite association d'intérêts » entre les deux pays (préambule et art. 1 à 3); il ébauche un système de consultation réciproque en matière économique et sociale (art. 4) pour une durée de cinquante ans (art. 6, chiffre 2).

bilatérales un accord de coopération multilatéral et compatible avec les principes de l'ONU. Lors des négociations poursuivies le 4 mars à Bruxelles, la France et la Grande-Bretagne se rallièrent à ce désir, ce qui permit la conclusion du « pacte de Bruxelles » peu de temps après. L'institution juridique ainsi créée était nouvelle pour l'Europe; elle renfermait plusieurs idées assez audacieuses, traduites en une dizaine d'articles seulement ¹.

A. Elle établit une véritable communauté d'intérêts entre des nations issues d'une civilisation fondée sur la liberté de l'homme et le respect de la démocratie ². La collaboration s'étend à des domaines vastes d'ordre économique, social et culturel, en particulier par l'engagement souscrit de passer des conventions de sécurité sociale, de s'efforcer d'élever le niveau de vie de la population et de développer les échanges culturels au sein de l'union ³.

B. Elle institue une procédure de règlement pacifique de tous les litiges qui interviendraient entre les cinq partenaires, afin d'assurer le maintien de l'ordre, de la paix et de la sécurité internationales ⁴. Le traité prend ainsi l'aspect d'un pacte d'arbitrage et de conciliation obligatoires.

C. Elle formule un mécanisme de légitime défense collective et d'assistance commune en cas d'attaque armée subie par un ou plusieurs de ses membres ⁵, en précisant bien qu'il n'est pas porté atteinte aux obligations assumées dans le cadre des Nations Unies. Les mesures à prendre feront l'objet de consulta-

¹ Texte intégral du « pacte de l'Union occidentale du 17 mars 1948 » de COLLIARD, *Droit international et histoire diplomatique*, p. 710.

² Les hautes parties contractantes sont résolues « à affirmer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme ... à confirmer et à défendre les principes démocratiques..., les traditions constitutionnelles et le respect de la loi qui forment leur patrimoine commun » (préambule, points 1 et 2).

³ Art. 2 et 3; l'art. 1 prévoit en outre l'harmonisation de la production économique et le développement des échanges commerciaux.

⁴ Art. 8.

⁵ L'art. 4 prescrit : « aide par tous les moyens ... militaire et autres ».

tions entre les partenaires et elles seront communiquées pour information au Conseil de sécurité. On est donc en présence d'un système automatique de sécurité collective d'un type inédit, fondé sur le droit naturel de légitime défense énoncé par l'article 51 de la charte, mais soumis à des limitations :

- a) il doit s'agir d'une agression armée;
- b) perpétrée en Europe.

Quid juris si l'agresseur est membre de l'union ? Il est vraisemblable que l'article 4 s'applique également dans cette hypothèse. Par là même, l'agresseur s'exclut sans autre de l'alliance ¹.

D. Elle élabore un organe d'exécution qui permet au pacte de remplir sa mission et qui lui donne un certain caractère institutionnel, quoique peu accentué. Un conseil consultatif des cinq Etats fut créé; il est composé des ministres des affaires étrangères qui statuent à l'unanimité ². Afin de rendre cet organisme apte à exercer ses fonctions de manière durable, une commission permanente a été établie à Londres, siège du secrétariat de l'union. Cette commission est formée des ambassadeurs des cinq pays membres près le gouvernement britannique et d'un fonctionnaire du « Foreign Office ». Ce système rappelle un peu les anciens procédés de consultation au sein des alliances du droit des gens classique; il est donc de nature à satisfaire ici l'esprit traditionaliste de la Grande-Bretagne.

Le pacte étant surtout un traité de défense collective, ses organes militaires ont par conséquent une importance capitale. Les promoteurs de l'« Union occidentale » ont beaucoup innové dans ce domaine. Le 17 avril 1948, plusieurs comités furent constitués. Composé de chefs d'état-major britannique et français, présidé par un officier britannique, le « Comité de défense »

¹ YAKEMTCHOUK, *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, p. 232.

² Art. 7, alinéa 1, du traité : « En vue de se concerter sur toutes les questions faisant l'objet du présent traité, les hautes parties contractantes créeront un Conseil consultatif qui sera organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. Le conseil siègera chaque fois qu'il le jugera opportun. »

a la mission de diriger les forces armées communes, placées sous commandement unique interallié en cas de guerre ¹.

Le « Comité militaire permanent », compétent pour toutes les questions intéressant la sécurité commune, est soumis à l'autorité du Comité de défense ².

E. Elle révolutionne enfin les alliances traditionnelles en Europe ³. La Grande-Bretagne s'est liée au continent. Par leur adhésion, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg mettent fin à leur politique traditionnelle de neutralité. Le traité est fondé sur le principe de l'ouverture, restreint toutefois par les conditions requises de consentement unanime des partenaires et de respect par le candidat des bases démocratiques libérales. Il est entré en vigueur le 25 août 1948.

La nature juridique du pacte de Bruxelles a donné lieu à des controverses. Pour Delbez, l'UO se présente comme une société durable ⁴, extensible, à compétences variées et sociologiquement homogène; elle est issue d'un accord international et constitue « une entente régionale... parfaitement compatible avec la charte, qui prévoit et encourage les accords régionaux » ⁵. Pour Yakemtchouk, l'organisation de Bruxelles est un pacte régional fondé à la fois sur l'article 51 et sur certaines dispositions du chapitre VIII de la charte de San Francisco. Tant pour ce qui a trait à l'exercice du droit de légitime défense collective qu'en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité, elle apparaît conforme aux principes des Nations Unies ⁶. Pour Beckett,

¹ Désignées sous le nom d'« uni-force », avec quartier-général à Fontainebleau. Le 28 septembre 1948, le Conseil consultatif compléta la structure institutionnelle de l'« Union occidentale (UO) », en établissant une Section chargée d'élaborer les plans militaires, une Section de la production et de l'approvisionnement, et une Section de l'armement.

² Formé des cinq ministres de la défense des signataires du traité.

³ Art. 9, alinéa 1 : « Les hautes parties contractantes pourront décider d'un commun accord d'inviter tout autre Etat à adhérer au présent traité aux conditions qui seront convenues entre elles et l'Etat invité. »

⁴ Le traité est conclu pour cinquante ans (art. 10 *in fine*), après quoi il devient dénonçable pour chaque partie moyennant un préavis d'un an.

⁵ DELBEZ, *Droit international public*, p. 83.

⁶ YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 231 et 232.

« a distinctive feature of the Brussels Treaty was its emphasis on human rights and fundamental freedoms and the rule of law; and obligations for co-operation and collective self-defence were accepted by the parties as a means of defending the one way of life which their peoples would find tolerable ¹.

Le Conseil se réunit durant six ans et des réalisations, sociales surtout, résultèrent de ses délibérations; mais le cours rapide des événements internationaux avait enlevé au traité de Bruxelles toute valeur pratique. En 1954, au moment de la négociation des accords de Paris, celui-ci se présentait sous la forme d'une « coquille vide » ².

Section 2. *L'Union de l'Europe occidentale (UEO)* ³

Le rétablissement de l'indépendance en Allemagne de l'ouest impliquant le pouvoir pour ce pays de se constituer une armée, il s'agissait de trouver la formule adéquate de limitation et de contrôle des contingents germaniques. Le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ayant été jugé trop large, on se tourna vers l'Union occidentale, créée par les cinq partenaires du pacte signé à Bruxelles le 17 mars 1948. La France tenait avant tout à ce que l'équilibre des forces entre les grands Etats du monde libre demeurât sauvegardé; en contre-partie, elle consentait au réarmement allemand que les Etats-Unis exi-

¹ BECKETT, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, p. 22 ss.

² MORGAN, *op. cit.*, ds *Défense de la Paix*, p. 15.

³ La partie des accords de Paris consacrée à l'« Union de l'Europe occidentale » comprend : A. Une déclaration invitant l'Italie et la République fédérale d'Allemagne à adhérer au Traité de Bruxelles;

B. Des protocoles au traité de Bruxelles : protocole n° I modifiant et complétant le traité de Bruxelles, protocole n° 11 sur les forces de l'UEO, protocole n° III relatif au contrôle des armements, protocole n° IV relatif à l'Agence de l'UEO pour le contrôle des armements;

C. Des lettres relatives à la juridiction de la Cour internationale de justice;

D. Une résolution sur la production et la standardisation des armements (texte partiel ds COLLIARD, *Actualité internationale et diplomatique*, p. 462 à 475; intégral ds *Chronique de Politique étrangère*, vol. VIII, 1955, n° 1-2, p. 204 à 219).

geaient. Il importait donc que les garanties légitimes fussent données aux voisins de la République fédérale d'Allemagne, sans pourtant que celle-ci fût l'objet de mesures discriminatoires. Dans cette optique, le président du conseil français Mendès-France — qui s'était abstenu de soutenir le traité de la Communauté européenne de défense devant le parlement — présenta un projet plus souple à l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le 20 septembre 1954 à Strasbourg. Le nouveau système préconisé fut adopté lors des négociations des neuf¹, quelques jours plus tard : le pacte de Bruxelles serait « renforcé et étendu en vue d'en accroître l'efficacité comme foyer d'intégration européenne ». Le dispositif d'assistance mutuelle automatique en cas d'attaque devrait également profiter à deux nouveaux venus : l'Italie et la République fédérale d'Allemagne. La surveillance des dispositions conventionnelles relatives aux armements et aux forces constituerait l'une des « tâches importantes » de l'organisation envisagée². Les textes définitifs ont ensuite été rédigés et paraphés à Paris.

A. Nous savons déjà que, d'après le préambule et l'article 9 du pacte de Bruxelles de 1948, l'admission de nouveaux membres est soumise à deux conditions : premièrement, l'Etat en cause doit respecter les principes philosophiques et éthiques de la démocratie libérale; deuxièmement, sa candidature doit recueillir l'unanimité parmi les partenaires du traité. En application de ces dispositions, les cinq signataires originaires décidèrent d'inviter la République fédérale d'Allemagne et l'Italie à se joindre au pacte de Bruxelles révisé³.

¹ Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France, Italie, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

² Acte final de Londres, point II (pacte de Bruxelles), p. 248 à 251; ds ISMAÏ, *op. cit.*, appendice.

³ « (En) constatant que les principes qui sont à la base de l'association créée par le traité de Bruxelles sont également reconnus et appliqués par la République fédérale d'Allemagne et par l'Italie; (en) se félicitant de noter qu'un attachement commun à la paix et aux institutions démocratiques constitue un lien étroit entre les différents pays de l'Europe occidentale, (en étant) convaincus qu'une association avec la République fédérale d'Allemagne et avec l'Italie représenterait dans la voie tracée par le traité un nouveau et substantiel progrès. »

B. Le traité de Bruxelles fut modifié et complété, afin qu'il pût remplir des tâches nouvelles, par l'établissement de quatre protocoles avec annexes.

I. Le protocole n° I apporte les changements et adjonctions au texte primitif; de dix articles, celui-ci passe à douze. Le préambule du protocole réaffirme les objets visés par ses signataires ¹. Le préambule du pacte même est modifié dans un sens identique ². Les articles 2 et 3 du traité de Bruxelles restent inchangés ³. Une nouvelle disposition est introduite comme article 4: elle prévoit la collaboration étroite entre l'Union de l'Europe occidentale et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ⁴. Dès lors, les articles 4, 5, 6 et 7 du traité de Bruxelles — dont la rédaction demeure la même, à l'exception du dernier — deviennent les articles 5, 6, 7 et 8 du nouveau texte ⁵.

Pour être en mesure de poursuivre le programme proclamé par ses créateurs, l'Union de l'Europe occidentale est dotée d'un conseil qui, à la différence de celui de l'Union occidentale de 1948, devient un organe de décision. Cette innovation nécessita la modification de l'ancien article 7 du traité en nouvel article 8 ⁶. Siégeant également à Londres, le conseil apparaît comme un organisme directeur actif. Sa compétence s'étend à toutes les activités de l'Union de l'Europe occidentale; il crée en outre

¹ A savoir « la commune volonté de poursuivre une politique de paix et de renforcer la sécurité » et le désir « de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ».

² Art. II du protocole n° 1, alinéa 1. Mentionnons que les protocoles suivants sont parties intégrantes de ce premier protocole (art. 1, alinéa 2 du protocole n° 1).

³ Ils ont trait à l'institution de consultations entre membres dans les domaines culturel et social.

⁴ Art. III, alinéa 1, du protocole n° I.

⁵ Ces dispositions concernent : a) l'assistance automatique de défense collective en cas d'attaque armée en Europe; b) la compatibilité du pacte avec la charte de San Francisco; c) la création du conseil permanent.

⁶ « Le Conseil (de l'UEO) prend à l'unanimité les décisions pour lesquelles une autre procédure de vote n'aura pas été ou ne sera pas convenue. Dans le cas prévu aux protocoles n° 11, III et IV, il suivra les différentes règles de vote, unanimité, majorité des deux-tiers ou majorité simple, qui y sont spécifiées. Il statuera à la majorité simple sur les questions que lui soumettra l'Agence pour le contrôle des armements » (art. IV, chiffre 4, du protocole n° I).

les organes subsidiaires dont l'existence lui semble indispensable et il se réunit chaque fois qu'il le juge utile¹. Il est formé des ministres des affaires étrangères des sept pays membres ou de leurs représentants.

Enfin, une autre disposition est insérée dans le pacte à titre d'article 9 : elle établit une « Assemblée de l'UEO », constituée par une fraction de l'assemblée du Conseil de l'Europe à Strasbourg². L'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale est un organe consultatif, de structure particulière. De type parlementaire, elle discute du rapport annuel que lui soumet le Conseil au sujet de son activité dans le domaine de la défense. Cet article est trop laconique, voire même lacunaire; il instaure un embryon de surveillance démocratique sur le secteur des armements. Aussi dès sa première session, le 5 juillet 1955, l'Assemblée définit sa charte en désignant notamment une « Commission d'organisation ad hoc » qui prépara un projet de règlement. Après nombre de discussions et d'amendements, la charte fut finalement adoptée en avril 1956³. En face du rapport annuel du Conseil, l'Assemblée estime pouvoir, si besoin est, voter une motion de désapprobation à la majorité de ses membres, selon une procédure prévue à l'article 5 de son règlement; par cette même disposition, elle s'octroie la compétence d'adresser des recommandations au Conseil de l'UEO pour tout ce qui touche au traité de Bruxelles; à l'article 1 de la charte, elle s'est donné des prérogatives générales, limitées cependant par le souci de ne pas empiéter sur le domaine des autres institutions européennes⁴. L'Assemblée dispose de quatre commissions : la Commission des affaires générales, la Commission de défense et des armements, la Commission administrative et

¹ Art. IV, chiffres 1, 2 et 3, du protocole n° 1.

² « Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera, à une assemblée composée de représentants des Puissances du traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements » (art. V du protocole n° 1).

³ Voir : Assemblée de l'UEO, document 9 (deuxième session), avril 1956.

⁴ *Ibid.*, documents 14 et 15; documents 3 et 4 (première session, octobre 1955; texte de la charte de l'Assemblée UEO (douze articles), ds *Annuaire européen*, vol. IV, p. 272 à 279.

budgétaire, la Commission de procédure et des privilèges. Dès le début, l'assemblée a donc entendu jouer un rôle effectif au sein de l'Union de l'Europe occidentale¹.

Quant aux anciens articles 8, 9 et 10 du pacte de 1948, ils sont par conséquent devenus les nouvelles dispositions 10, 11 et 12². Un Secrétariat international, dirigé par un secrétaire général, est fixé à Londres. Le traité de Bruxelles modifié est entré en vigueur le 6 mai 1955, conformément aux dispositions de l'article VI du protocole n° I.

Le Conseil de l'UEO, convoqué pour le lendemain, discuta le rapport du Comité intérimaire sur les problèmes d'organisation interne. Les divers organes subsidiaires de l'Union occidentale ont été repris et développés. Il s'agit surtout de la division culturelle — comprenant des Comités et Sous-comités de la jeunesse, de l'administration, des universités européennes et du cinéma — et de la division sociale, formée essentiellement des Comités et Sous-comités de sécurité sociale, d'hygiène et de sécurité industrielles, de santé publique et de réadaptation des invalides, du contrôle sanitaire des denrées alimentaires, des produits pharmaceutiques. L'Assemblée de l'UEO, elle, se réunit deux fois par an au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg, au moment des sessions de l'Assemblée consultative de cette organisation; mais son « greffe » est établi à Paris. Le Conseil de l'UEO disposant d'un pouvoir en partie exécutif, la surveillance que l'assemblée exerce sur lui assure un certain équilibre à l'institution.

II. Un protocole de Paris n° II détermine les forces de l'Union de l'Europe occidentale; avant de les constituer, les sept partenaires doivent requérir l'avis des organes de l'OTAN. Ce texte distingue entre les forces terrestres et aériennes d'une

¹ Assemblée de l'UEO, documents 41 et 42 (troisième session), avril 1957 (rapports de la Commission des affaires générales sur l'activité future de l'organisation); art. 7 de la charte de l'assemblée.

² Ceux-ci concernent le règlement pacifique des litiges, l'adhésion de nouveaux Etats, la durée et la procédure d'entrée en vigueur du traité; art. V *in fine* du protocole n° I.

part, navales d'autre part. Il constitue la pièce maîtresse du système de Bruxelles révisé, par la limitation des armements des contractants. Il fixe dans ce but des maxima pour les effectifs que les parties placent en temps de paix sous l'autorité du Commandant suprême des forces alliées en Europe; ces normes ne valent toutefois que pour le continent seul ¹. Pour la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, les contingents établis dans le cadre de la Communauté européenne de défense sont repris tels quels ². Pour la Grande-Bretagne, le protocole prévoit quatre divisions et la deuxième force aérienne tactique, tandis qu'il limite à un groupement régimentaire la participation du Luxembourg ³. Néanmoins, les partenaires ne sont pas obligés d'atteindre ces chiffres : ils peuvent rester en deçà, mais interdiction leur est formulée d'aller au-delà ⁴. En ce qui concerne les forces navales, leur niveau sera déterminé par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, sur recommandation annuelle des organes militaires de celle-ci ⁵. Tout relèvement de ces maxima, touchant n'importe lequel des membres de l'UEO et nécessité par la situation internationale, doit faire l'objet d'une approbation unanime ⁶.

La portée de ces dispositions conventionnelles s'avère considérable; elles contiennent en effet un élément nouveau assez sensationnel : le réarmement de l'Allemagne fédérale et son

¹ Comme le stipule expressément l'art. 1, chiffre 1, alinéa 1, du protocole n° II.

² Soit 14 divisions françaises, 12 divisions allemandes, 12 divisions italiennes, 5 divisions belges et 5 divisions néerlandaises (1 division = 40 000 hommes environ). Accord spécial annexé au traité de la CED du 27 mai 1952; « Le Monde » du 26 octobre 1954.

³ Art. 1, chiffre 1, litt. b et c du protocole n° II.

⁴ Art. 1, chiffres 2 et 3 du protocole n° II : « Le nombre des formations mentionnées au paragraphe 1 peut être mis à jour et adapté, si nécessaire, en fonction des besoins de l'OTAN, à condition que la puissance de combat équivalente et les effectifs totaux ne soient pas dépassés. Cette déclaration de maxima ne constitue pour aucune des hautes parties contractantes l'engagement de mettre sur pied ou de maintenir des forces aux niveaux indiqués, mais réserve aux hautes parties contractantes le droit de le faire si elles le désirent. »

⁵ Selon l'art. 2 du protocole n° II, la contribution allemande sera composée de navires et autres formations nécessaires à l'accomplissement de missions défensives dans le cadre de l'OTAN.

⁶ Celle-ci peut intervenir soit au Conseil de l'UEO, soit au sein de l'OTAN (art. 3 du protocole n° II).

inclusion dans une coalition militaire de l'Europe occidentale. La république de Bonn doit fournir 500 000 soldats : soit 400 000 pour l'armée de terre, 80 000 pour l'aviation et 20 000 pour la marine. La « loi fondamentale » ne prévoyait pas la création d'une armée; elle a donc dû subir une revision dans ce sens ¹.

Benoist relève que si, tout en fixant des plafonds de manière rigide, le protocole n° 11 introduit la notion de « puissance de combat équivalente », c'est afin d'assurer une certaine souplesse au système. Le contrôle périodique de l'observation par les pays membres des limitations énoncées est effectué par le « Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) », lequel recueillera les renseignements nécessaires au cours de ses inspections. Un officier supérieur désigné par ledit commandant suprême transmettra les résultats de l'enquête au Conseil de l'UEO ². Par opposition aux grandes unités ainsi déterminées, les « forces de défense intérieure et de police » des pays intéressés, sur le continent européen, demeurent sous commandement national; elles sont cependant soumises au contrôle du Conseil de l'UEO, puisque leur importance numérique doit être fixée par des accords conclus dans le cadre de la nouvelle union ³. L'abandon par les contractants d'une partie de leur souveraineté a été consenti, pour que le maximum de garantie soit assuré sans discrimination à l'égard de la République fédérale d'Allemagne.

L'article 6 a trait à l'engagement souscrit par la Grande-Bretagne à l'égard du continent européen. L'obligation britannique dure jusqu'à la fin du siècle; sa valeur est toutefois diminuée par deux circonstances. Alors qu'en général, la Grande-Bretagne ne peut pas retirer ses troupes sans avoir auparavant recueilli l'assentiment de la majorité des membres de l'UEO, elle n'est plus liée « en cas de crise grave dans ses territoires d'outre-

¹ Le 26 mars 1954 et le 19 mars 1956 notamment, des dispositions y relatives de la « loi fondamentale » ont été modifiées ou introduites à la majorité des deux tiers par le parlement de Bonn (Bundesgesetzblatt, vol. I, p. 45 et 111). Au printemps 1958, l'armée fédérale (« Bundeswehr ») comptait 165 000 soldats.

² Art. 4 du protocole n° 11.

³ Une convention a été signée le 14 décembre 1957; elle fixe le « niveau des forces du continent maintenues sous commandement national, y compris les forces de défense intérieure et de police ».

mer », ni — sous une forme plus atténuée, il est vrai — si son engagement grève trop lourdement ses finances ¹.

Les détracteurs des accords de Paris en ont conclu que la garantie ainsi donnée par le gouvernement britannique était extrêmement fragile ². Les promoteurs de l'UEO, de leur côté, ont parlé de « pas formidable » ³ de l'Angleterre, accompli en faveur de la France surtout. Objectivement, il faut admettre que la décision du gouvernement de Londres de réduire, peu de temps après l'entrée en vigueur des accords, ses forces stationnées en République fédérale d'Allemagne, ôte de son importance à l'événement formulé dans le protocole sur les forces de l'Union de l'Europe occidentale. En effet, au printemps 1957, la Grande-Bretagne prétendit se voir contrainte de réduire ses dépenses militaires, afin de faire face à des difficultés économiques et financières. Dès sa réunion du 18 mars 1957, le Conseil de l'UEO fut saisi de propositions britanniques concernant le dispositif futur de ses forces rhénanes, lesquelles seraient dotées d'équipement atomique. Cette réorganisation projetée permettrait d'opérer le retrait de 30 000 hommes vers le sol national, sur un total de 80 000 soldats anglais en Allemagne. Devant l'émotion non dissimulée des six autres partenaires de l'union, il s'avéra indispensable de recourir à une solution de compromis. Pour parer au désordre, il a été admis que le projet britannique devrait en tout cas s'étaler dans le temps. Après de longues délibérations, le Conseil de l'UEO autorisa l'application échelonnée des réductions envisagées. Durant l'exercice 1957-58, le gouvernement de Londres a retiré 13 500 hommes de son contingent allemand; les prélèvements devaient s'effectuer autant

¹ Extrait de l'art. 6 du protocole n° II: « (La Grande-Bretagne) continuera à maintenir sur le continent européen, y compris l'Allemagne... quatre divisions, la deuxième force aérienne tactique, ou toutes autres forces... (d')une puissance de combat équivalente. Elle s'engage à ne pas retirer ces forces contre le désir de la majorité des hautes parties contractantes... Elle ne sera toutefois pas tenue par cet engagement dans le cas d'une crise grave outre-mer. Si le maintien des forces sur le continent fait peser ... une charge trop lourde sur les finances (britanniques), elle priera ... de reconsidérer les conditions de ce maintien. »

² MORGAN, *op. cit.*, p. 19.

³ Propos du ministre Eden, ds L'HUILIER, *op. cit.*, tome II, p. 455.

que possible dans le service administratif et les unités de défense antiaérienne. Lors de sa session du 29 janvier 1958, le Conseil de l'UEO permit à nouveau que 8500 soldats fussent rapatriés au cours de l'exercice 1958-59 ¹.

III. Le contrôle des armements est établi par le protocole de Paris n° III, accompagné de quatre annexes. La première section du protocole concerne les armements dont la fabrication est interdite; la seconde section se rapporte aux armements soumis au contrôle. La République fédérale d'Allemagne s'engage ² à ne pas fabriquer sur son territoire d'armes atomiques, biologiques et chimiques ³. L'interdiction à laquelle les autorités de Bonn ont ainsi consenti est inconditionnelle. L'Allemagne de l'ouest s'oblige, en outre, à ne pas construire: des engins à longue portée, des engins guidés, des mines à influence, des navires de guerre autres que les petits bâtiments défensifs et des appareils d'aviation de bombardement stratégique ⁴. Des dérogations sont ici possibles, sur recommandation des organes compétents de l'OTAN ⁵. La République fédérale accepte, pour que le respect de ses engagements conventionnels soit effectif, que l'Union de l'Europe occidentale exerce un contrôle par son organisme ad hoc ⁶. Quant aux autres membres de l'UEO qui ne renonceraient pas à produire des armes atomiques, biologiques et chimiques sur le continent européen, le Conseil de l'UEO déterminera ⁷, dès que la fabrication aura dépassé le stade expérimental, le niveau des stocks admis.

¹ 3° rapport du Conseil de l'UEO à l'Assemblée, document 79, p. 15.

² Les contractants prennent acte de la déclaration du chancelier de la République fédérale d'Allemagne, faite à Londres le 3 octobre 1954 et jointe au protocole n° III comme annexe I (art. 1 du protocole n° III).

³ Les définitions des « armes ABC » figurent à l'annexe II dudit protocole; elles seront constamment mises à jour par le Conseil de l'UEO (art. 1 *in fine*, protocole n° III).

⁴ Les armes en cause sont décrites dans l'annexe III du protocole n° III.

⁵ Et sur demande du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, « conformément aux besoins des forces armées » (art. 2 et annexe I, al. 2 du protocole n° III).

⁶ Annexe I, alinéa 3, du protocole n° III.

⁷ A la majorité des voix (art. 3 du protocole n° III).

La mission de contrôle de l'UEO doit s'étendre aux types d'armes suivants : les armes atomiques, biologiques et chimiques, certains canons, obusiers et mortiers, tous engins guidés et autres engins autopropulsés d'un poids déterminé, la plupart des mines, les chars de combat et autres véhicules blindés lourds, les grands navires de guerre, les sous-marins et les embarcations de grande vitesse équipées d'un armement offensif, les grosses bombes d'aviation et autres munitions, certains aéronefs militaires complets, les moteurs à réaction, à turbo-propulsion et les moteurs-fusées à forte énergie motrice ¹.

IV. Le protocole de Paris n° IV ² crée une « Agence de l'UEO pour le contrôle des armements », chargée de mettre en exécution les dispositions du protocole n° III. L'agence de contrôle, responsable devant le Conseil de l'UEO, est composée d'un directeur, d'un adjoint et d'un personnel international « recruté dans une proportion équitable parmi les ressortissants » des pays de l'union ³. Tous ces fonctionnaires sont soumis à la surveillance administrative du Secrétaire général de l'UEO ⁴. Le directeur est nommé par le conseil à l'unanimité pour cinq ans ; il n'est pas rééligible ⁵. L'agence doit comprendre plusieurs sections, en particulier une Section statistique, une Section chargée de l'inspection et une Section administrative ⁶. Les frais de gestion de l'agence de contrôle sont supportés par le budget de l'organisation ⁷. Les fonctionnaires sont liés par le secret

¹ Annexe IV du protocole n° III. Cette liste exhaustive ne peut être modifiée par le Conseil de l'UEO que par une décision prise à l'unanimité des sept membres (art. 5 du protocole n° III), alors que la liste formant l'annexe III dudit protocole peut être amendée ou annulée par le Conseil à la majorité des deux tiers des membres, soit par cinq voix seulement (art. 2 *in fine* du protocole n° III et annexe I, alinéa 2).

² Constitué de 23 articles, ce protocole est divisé en plusieurs sections : I. Constitution ; II. Fonctions ; III. Niveau des stocks d'armements.

³ Art. 1 du protocole n° IV.

⁴ Art. 2 du protocole n° IV.

⁵ Art. 3 dudit protocole, précisant que le directeur choisit lui-même le personnel de l'agence, sauf pour les fonctionnaires supérieurs, dont les noms sont soumis à l'approbation du Conseil de l'UEO.

⁶ Art. 4 dudit protocole, stipulant en outre que l'organisation de l'agence peut faire l'objet d'une modification par décision du Conseil de l'UEO.

⁷ Art. 5 du protocole n° IV.

professionnel ¹. L'agence a son siège à Paris, pour faciliter les relations avec l'Organisation atlantique, également établie dans cette ville. Les tâches de l'agence sont de deux ordres :

- a) s'assurer que l'engagement pris par la République fédérale d'Allemagne de ne pas fabriquer certaines armes est respectée;
- b) contrôler les niveaux des stocks d'armes produits ou importés par les membres de l'UEO ².

Une restriction fait de la Grande-Bretagne un partenaire privilégié : l'activité de l'agence de contrôle est limitée au continent européen ³; elle se déploie — à « intervalles irréguliers » et non pas périodiquement — en étroite coopération avec les diverses autorités nationales ⁴. La compétence de l'agence n'englobe que le matériel fini; elle ne s'étend donc pas aux méthodes de production. L'agence présente le rapport du résultat de ses investigations au Conseil de l'UEO; elle apparaît ainsi comme un « simple service individualisé de l'union » ⁵. D'autre part, le secteur civil échappe à tout contrôle ⁶. Chaque année, les membres de l'UEO fournissent à l'agence le montant de leurs troupes placées sous le commandement de l'OTAN ainsi que celui des forces de police intérieure et des autres forces restées sous commandement national (destinées à la défense des territoires d'outre-mer), stationnées sur le continent seulement ⁷.

¹ L'art. 6 se réfère, à ce sujet, aux dispositions du « Code de sécurité de l'OTAN ».

² L'agence exécute ses tâches en examinant les documents que les membres lui fournissent et en procédant à des inspections d'usines et de dépôts (art. 7 du protocole n° IV). L'OTAN visite elle-même les installations et les forces soumises à son autorité directe, et fait transmettre par un officier supérieur les renseignements qu'elle a recueillis à l'UEO (art. 8 dudit protocole).

³ Art. 9.

⁴ Des règlements y relatifs détaillés doivent être établis par le directeur de l'agence et soumis au Conseil de l'UEO (art. 11 du protocole n° IV).

⁵ REUTER, *Institutions internationales*, p. 404.

⁶ Art. 10 *in fine* du protocole n° IV.

⁷ Art. 13 à 19 dudit protocole. Le système est réciproque et non discriminatoire; seule la Grande-Bretagne est « puissance contrôleuse non contrôlée » (BENOIST, *op. cit.*, p. 649).

L'efficacité du mécanisme de contrôle des forces et des armements implique un système relativement perfectionné de sanctions, à moins que la confiance mutuelle et la bonne foi régissent parmi les partenaires de façon absolue. Si l'agence découvre une infraction, elle la signale immédiatement au Conseil de l'UEO; l'infraction commise consiste, soit en la fabrication d'une catégorie d'armes interdite, soit dans l'existence de stocks d'armements qui excèdent les limites permises¹. Le protocole distingue entre infractions légères et infractions graves. Dans la première éventualité, le Conseil de l'UEO avise l'agence de contrôle et le pays membre intéressé; les mesures nécessaires doivent être appliquées dans le cadre d'une action locale rapide. Dans le second cas, le conseil demande des explications à l'Etat fautif dans un délai qu'il fixe; si elles sont insuffisantes, le conseil agit selon une procédure qu'il détermine². La formule n'a pas la rigueur juridique qu'on souhaiterait; son caractère vague a donné lieu à des considérations souvent inquiètes. On a parfois suggéré l'application de « sanctions politiques ». Le travail de l'agence est facilité du fait que les parties contractantes doivent lui communiquer une liste des usines et dépôts situés sur leur territoire en Europe continentale et lui notifier toute exportation d'armes dans ce même secteur. L'aide militaire de l'Amérique est également enregistrée³.

C. Plusieurs lettres, jointes aux protocoles de Paris, constituent juridiquement des annexes à ces documents conventionnels⁴. Elles ont trait à l'acceptation par la République fédérale d'Allemagne et l'Italie — nouveaux partenaires du pacte de Bruxelles — de la clause de juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice à La Haye, stipulée à l'article 10 du traité⁵. Les deux Etats constatent en outre que le chiffre 5

¹ Art. 20, chiffre 1, litt. a et b du protocole n° IV.

² *Ibid.*, chiffres 2 et 3. Le Conseil statue ici à la majorité de quatre voix (chiffre 4), solution radicale mais critiquable (MORAN, *op. cit.*, p. 18).

³ Art. 21, 22 et 23 du protocole n° IV.

⁴ Art. IV, chiffre 1, du protocole n° I.

⁵ Ancien art. 8 de la version de 1948.

de cette dernière disposition laisse aux membres la possibilité de conclure des accords prévoyant une procédure plus simple et plus rapide. Le gouvernement de Bonn souhaite en particulier qu'une procédure expéditive soit instituée en vue de régler les différends techniques d'interprétation qui surgiraient dans l'application des protocoles. Les cinq ont accusé réception de ces communications.

En complément, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie ont signé, le 18 avril 1955, une déclaration par laquelle ils reconnaissent « de plein droit et sans qu'aucun accord spécial doive être passé à cet effet, la juridiction de la cour conformément à l'article X dudit traité, en conjonction avec l'échange de lettres du 23 octobre 1954 s'y rapportant.

« Cette reconnaissance de la juridiction de la Cour internationale de justice a lieu, conformément à la charte des Nations Unies ainsi qu'aux termes et aux conditions du statut et du règlement de la cour. (Ces deux pays s'engagent) à exécuter de bonne foi les sentences de la cour et à assumer toutes les obligations mises à la charge d'un membre des Nations Unies par l'art. 94 de leur charte.

« La présente déclaration ne s'applique pas :

- a) aux litiges au sujet desquels les parties sont convenues ou conviendront de recourir à une autre procédure de règlement pacifique;
- b) aux litiges concernant des questions qui, selon le droit international, relèvent exclusivement de la juridiction nationale des Etats;
- c) aux litiges relatifs à des faits et situations antérieurs à la date à partir de laquelle la présente déclaration produira ses effets.

« Le principe de la réciprocité en ce qui concerne les réserves plus étendues formulées par les autres parties au traité de Bruxelles, lorsqu'elles ont fait leur déclaration sur l'acceptation

de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice, demeure sauvegardé. ¹ »

D. Le dernier texte relatif à l'Union de l'Europe occidentale est une « résolution sur la production et la standardisation des armements », adoptée le 21 octobre 1954 par la conférence des neuf (les sept de l'UEO, plus le Canada et les Etats-Unis, tous deux intéressés à la défense de l'occident face à la menace soviétique). L'idée d'une communauté européenne de l'armement est française. Fondée sur le modèle récent de la CECA, elle devait répartir les commandes, produire le matériel, recevoir les livraisons et les distribuer. Le plan fut repris à Londres, en septembre 1954, et fit l'objet d'une « note de la délégation française sur le problème de la production des armements », accompagnée d'un projet de directive. Il n'a pas été accepté, car les Etats-Unis désiraient avant tout conserver leur liberté d'action dans ce domaine typique de la souveraineté étatique. Néanmoins, il fut décidé de créer un groupe de travail chargé d'examiner plus à fond la proposition du gouvernement français.

Ce groupe se réunit à Paris le 17 janvier 1955. La France soumit à nouveau son projet pour une « Agence de production, de standardisation et de répartition des armements », dont les objectifs essentiels seraient : la création d'unités européennes communes de production, la planification des investissements industriels et la standardisation de l'équipement des troupes de l'UEO. Les réticences des autres partenaires empêchèrent de nouveau sa réalisation. Après avoir pris connaissance du résultat des délibérations du groupe de travail, le Conseil de l'UEO décida, au cours de sa première session de mai 1955, d'instaurer un « Comité permanent des armements » chargé d'établir une coopération aussi étroite que possible pour la production des

¹ • Déclaration par laquelle la RFA accepte la compétence de la CIJ conformément à l'art. X du traité de Bruxelles du 17 mai 1948 sous sa forme modifiée. » La déclaration de l'Italie est identique sur le fond (Annuaire de la Cour, vol. 9, 1954-55, p. 211 et 212).

armes entre membres de l'union. Cet organisme fut doté d'un Secrétariat international situé à Paris; son activité dépend toutefois de la bonne volonté des Etats intéressés.

La question a été reprise à Paris, en avril 1958 : une proposition de « Pool d'armements en Europe occidentale » pour la mise en commun des ressources, la recherche, la production des armes classiques, l'harmonisation et la rationalisation de la fabrication, fut avancée par le ministre britannique de la défense (plan Sandys). Mais son étude n'a pas été poursuivie; au contraire, certains arrangements plus restreints, de nature tripartite (France, RFA, Italie) furent conclus dans le cadre de l'Europe occidentale¹. Ainsi l'UEO ne parvint pas à remplir l'importante mission que la résolution de Paris du 21 octobre 1954 lui avait confiée.

Reste maintenant à qualifier l'Union de l'Europe occidentale. Robertson — très optimiste — considère l'UEO comme « one of the more important and dynamic of European Institutions »². Landsdowne — plus réaliste — y voit plutôt « the cove of unity at the heart of NATO »³. Pour Benoist, qui juge l'institution d'un point de vue technique, l'UEO se trouve occuper une position intermédiaire entre le statut interétatique et le statut superétatique; l'auteur estime qu'une telle formule, « toute de conciliation », est un modèle pour l'application future du droit des gens, dont la fonction primordiale est « la sécurité, l'assistance mutuelle et la sauvegarde de la paix »⁴. On ne peut évidemment nier l'existence d'éléments supranationaux dans l'UEO : son conseil dispose de certains pouvoirs d'exécution qu'il exerce parfois à la majorité simple ou à la majorité qualifiée des deux tiers. Le Conseil de l'UEO statue à la majorité dans les cas suivants :

¹ ROBERTSON, *op. cit.*, p. 145.

² ROBERTSON, *op. cit.*, p. 26.

³ Dans un discours fait devant l'Assemblée de l'UEO, le 12 octobre 1957.

⁴ BENOIST (*op. cit.*, p. 631) précise : « L'UEO n'est pas une alliance classique du XIX^e siècle jouant seulement contre des Etats tiers, mais bien un pacte de sécurité régionale dont le *casus foederis* entre en vigueur même quand l'acte d'agression dont est victime un des signataires du pacte est perpétré par un signataire. »

- a) majorité simple pour le retrait des forces britanniques du continent, les sanctions aux infractions commises par les pays membres de l'union, le niveau des stocks d'armes ABC détenus sur le continent par les contractants autres que la République fédérale d'Allemagne, l'application du statut européen de la Sarre, les questions soumises par l'Agence pour le contrôle des armements;
- b) majorité des deux tiers pour amender ou annuler la liste constituant l'annexe III du protocole n° III.

La règle de l'unanimité — dont l'application est présumée en l'espèce — caractérise par contre le type de l'organisation intergouvernementale, ou mieux encore interétatique. L'apparition timide de traits superétatiques fait naturellement intervenir la notion corrélative d'intégration. Cette dernière trouve sa réalisation partielle dans l'organisation des forces de l'UEO ¹.

L'intégration militaire s'effectue à l'échelon de l'armée; elle facilite l'instruction et l'entraînement des troupes de l'UEO stationnées en Europe et placées sous l'autorité générale des organes de l'OTAN. De même, l'Agence pour le contrôle des armements est une création originale qui fait participer la République fédérale d'Allemagne à la vie politique, militaire et économique du monde demeuré fidèle aux doctrines libérales. L'agence innove en recourant au procédé intégrationniste, puisqu'elle statue à la majorité et qu'elle dispose d'un personnel cosmopolite « fusionné » ².

En conclusion, la nouvelle organisation intitulée « Union de l'Europe occidentale » doit son existence à des événements assez fortuits. Ensuite du rejet spectaculaire de la Communauté européenne de défense, le gouvernement et l'opinion publique français ne consentirent au réarmement de l'Allemagne que dans le cadre juridique d'un contrôle sérieux, sauvegardant

¹ Préambule, art. 2 et 4 du protocole de Paris n° I.

² FERRARI, *L'Agence de l'UEO pour le contrôle des armements*, ds *Annuaire Européen*, vol. V, 1959.

néanmoins l'essentiel de la souveraineté nationale¹. Les promoteurs de l'institution ont eu la sagesse et le bon sens de la construire sur les fondements d'un pacte préexistant, mais presque tombé dans l'oubli.

Section 3. *L'Union de l'Europe occidentale comparée à la Communauté européenne de défense*

Il est intéressant de procéder à une comparaison structurale entre la Communauté européenne de défense et la construction juridique qui l'a remplacée dans les faits, c'est-à-dire l'Union de l'Europe occidentale.

L'Union de l'Europe occidentale se présente comme une institution principalement interétatique. Le procédé de contrôle des forces et des armements qu'elle établit en forme la caractéristique essentielle. L'UEO comprend sept pays dont la Grande-Bretagne², promotrice des thèses de coopération et d'alliance militaire par simple coalition. L'UEO a permis l'entrée de la République fédérale d'Allemagne dans l'Organisation du traité de l'Atlantique nord où les Etats-Unis occupent une place de choix. Elle laisse subsister les armées nationales, tout en les mettant sous le commandement unifié de l'OTAN. L'UEO donne la liberté à une Allemagne réunifiée de la quitter, si elle en exprime le vœu³. Le recul du degré d'intégration des forces de défense est compensé par un net renforcement des pouvoirs du Commandant suprême atlantique. L'Agence de contrôle des armements devient l'organe-clé du système. L'UEO traite, en

¹ Les adversaires irréductibles des accords de Paris affirment que : Interdire à l'Allemagne fédérale la fabrication de certaines armes ne l'empêche pas forcément de s'en procurer à l'étranger. Or, la découverte éventuelle de telles infractions provoquerait l'application immédiate de sanctions à son égard par les autres membres de l'UEO (cf. BRANDWEINER, *Die Pariser Verträge*, paragraphe c du chapitre B).

² Seul membre de l'union tenu de respecter des niveaux minima de contribution militaire dans la constitution des forces armées.

³ L'art. 7, paragraphe 3, des conventions de Bonn ayant été supprimé dans les accords de Paris (cf. les deux versions de COLLIARD, *op. cit.*, p. 496 et 509).

plus, des domaines économique, social et culturel. Les protocoles de Paris forment un tout cohérent, susceptible de développements ultérieurs et conclus dans le cadre d'organismes déjà existants. Ils sont plus simples, plus compréhensibles et mieux adaptés à la réalité que les instruments diplomatiques précédents — complexes et trop académiques.

La Communauté européenne de défense, par contre, était une institution superétatique, ce qui supposait un niveau élevé d'intégration. Son armée formait un ensemble homogène, administré par un exécutif puissant et commun à ses six partenaires : le commissariat. Or, pour Lavergne, un Etat sans armée nationale n'est plus souverain. L'auteur prétend même, sur un ton passionné, que l'objectif réel du traité de la CED était de provoquer la destruction systématique de l'indépendance des entités composantes ¹. De Sainte-Lorette — lequel voit dans la Communauté européenne de défense « une sorte de fédération sans gouvernement fédéral » — tente d'exprimer en cinq points les critiques d'ordre juridique, politique et militaire qui contribuèrent à mettre en échec l'institution projetée ² :

- a) la participation britannique et américaine faisait dangereusement défaut;
- b) le mécanisme du commandement militaire se distinguait par sa lourdeur et sa complexité;
- c) le recrutement ne s'effectuait pas de façon homogène, de sorte que les pays ayant des obligations à remplir outre-mer seraient désavantagés dès l'abord, par rapport à ceux dont l'action se limitait entièrement au continent européen;
- d) la coexistence de deux organes exécutifs ³ au sein de la communauté provoquerait rapidement de nombreux et pénibles conflits de compétence;

¹ Il justifiait son point de vue en soutenant que les deux commissaires de nationalité française seraient rapidement dominés par leurs collègues allemands et par les officiers américains (*op. cit.*, p. 11).

² DE SAINTE-LORETTE, *L'idée d'Union fédérale européenne*, p. 172 et 173.

³ A savoir : le Commissariat (de type fédéral) et le Conseil de ministres (de nature fonctionnelle).

- e) des autorités politiques devraient être établies au préalable, afin de former un cadre constitutionnel de même envergure à une armée superétatique et intégrée.

En dépit de ces différences fondamentales, des analogies sont à noter entre l'UEO et l'ex-CED. Toutes deux adoptèrent le principe d'assistance collective automatique en cas d'agression armée contre un ou plusieurs de leurs membres ¹. Bien que la CED excluât d'emblée la possibilité d'adhésion de la République fédérale d'Allemagne au pacte atlantique, les dispositions des deux institutions européennes stipulent une collaboration intense avec l'OTAN ². Leur durée d'existence fut également arrêtée à un minimum de cinquante ans, sans dénonciation anticipée prévue ³. Toutes deux ont interdit la fabrication de certains types d'armes identiques, ont fixé des limitations semblables au montant des contingents de troupes fournis par les Etats contractants et ont envisagé la rationalisation de la production et de la répartition du matériel. Toutes deux enfin désiraient résoudre l'épineux problème sarrois.

¹ Il est défini à l'art. 4 du pacte de Bruxelles, comme à l'art. 2, chiffre 3, du traité de la CED.

² Art. 4 nouveau du pacte de Bruxelles (protocole de Paris relatif à l'UEO n° 1, art. 3), ainsi que le protocole sur les rapports entre l'OTAN et la CED.

³ Nouvel art. 12, chiffre 2, du pacte de Bruxelles (révisé par les protocoles de Paris du 23 octobre 1954), de même que l'art. 128 du traité de la CED.

CHAPITRE IV

L'ACCESSION DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE A L'ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)

Section 1. *Le pacte atlantique*

Nous venons de voir que le traité de Bruxelles, conclu originellement entre cinq pays de l'Europe occidentale, constituait sur le continent le premier système de défense collective à caractère institutionnel. Dès sa signature, les Etats-Unis et le Canada manifestèrent l'intention d'apporter tout leur appui à l'Union occidentale et — fait plus important — cherchèrent le moyen de s'associer à ce noyau d'Etats dans le cadre d'une alliance plus vaste.

Le texte du « pacte de l'Atlantique nord » fut publié le 18 mars 1949 — avant que n'intervînt sa signature — de façon à frapper l'opinion publique mondiale. Finalement, parmi les autres Etats de l'Europe sollicités d'adhérer au nouveau traité, l'Italie, le Portugal, la Norvège, le Danemark et l'Islande se joignirent aux sept pays promoteurs pour procéder, le 4 avril 1949, à la signature de cet instrument diplomatique ¹.

Le pacte de l'Atlantique nord comporte quatorze articles seulement, rédigés brièvement et simplement ². Il débute par un

¹ Signé à Washington par les ministres des affaires étrangères, le pacte de l'Atlantique nord comprenait originellement les douze membres suivants : Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France, Italie, Norvège, Portugal, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark et Islande.

² Texte de COLLIARD, *Droit international et histoire diplomatique*, p. 724.

préambule, énonçant la foi des partenaires dans les principes de la charte de San Francisco, leur désir de vivre en paix avec tous les peuples, leur détermination à sauvegarder l'héritage d'une civilisation commune, leur résolution d'unir leurs efforts pour préserver la paix et la sécurité internationale par un système de défense collective.

L'article 1^{er} rappelle certaines obligations inscrites dans la charte des Nations Unies, telles que l'engagement pris par les Etats membres de régler leurs litiges par des moyens pacifiques et de renoncer à l'emploi de la force ou de la menace à l'égard d'autres pays. Il s'agit essentiellement de devoirs souscrits dans le but évident de rassurer les peuples du monde sur les intentions véritables des Parties contractantes. Dans tous les domaines, ces dernières ont donc choisi la méthode de franche collaboration.

L'article 2 est le pendant de l'article 1^{er}; il prévoit le développement au sein de l'alliance de l'entraide économique, afin de contribuer efficacement, par la voie bilatérale ou multilatérale, à l'amélioration de leur niveau de vie. Cette disposition concrétise mieux que les clauses militaires la communauté de conceptions et d'intérêts des partenaires; elle constitue l'aspect vraiment positif de l'union, en imposant un devoir de participation et d'entraide jusque sur le plan politique; elle crée l'association dans l'action. Certains auteurs voient dans ce texte le trait dominant capable d'assurer la stabilité et la longévité du pacte. Dans ce but, les pays contractants devraient même se concerter chaque fois qu'un problème particulier se posant à l'un d'entre eux serait susceptible d'avoir des répercussions dans la zone de sécurité considérée ¹.

A vrai dire, l'article 2 se distingue surtout parce qu'il consacre une idée fondamentale. La solidité structurale et la capacité de résistance d'un groupement coalisé dépendent en premier lieu du degré de bien-être matériel et d'épanouissement intellectuel des hommes qui le composent.

¹ BASTID, *L'obligation de consultation politique pour les Etats parties au traité de l'Atlantique nord*, ds *Annuaire Français*, 1955, vol. 1, p. 465.

L'article 3 constitue un progrès pour le droit international de la paix. Il tend à raffermir le caractère préventif du traité en stipulant la nécessité de procéder à un effort commun de nature à décourager toute agression éventuelle. Il établit une sorte de garantie mutuelle par le renforcement de la capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée quelconque. Pour Sibert, les parties poursuivent leur objectif commun par des actes continus et effectifs, et « non d'une façon sporadique par des efforts intermittents ». Cette disposition signifierait donc que les contractants sont tenus d'exécuter les obligations résultant du pacte de bonne foi et sans chercher à « en rejeter le poids sur les autres »¹. Il s'agit réciproquement d'accroître le potentiel défensif d'après le principe : chacun fournit ce qu'il peut selon ses propres moyens.

L'article 4 instaure un système de consultation entre les membres du traité de l'Atlantique nord, « chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée ». Ce texte implique par conséquent que la procédure de consultation peut précéder une attaque éventuelle contre un ou plusieurs des partenaires. Il présente le premier aspect du mécanisme de sécurité, mais de manière imprécise.

Que faut-il entendre par « menace » ? On peut être partisan d'une conception étroite de cette notion. Nous pensons personnellement qu'on doit comprendre le terme de façon large, afin d'empêcher toute surprise et de veiller d'avance à la sécurité des Etats intéressés². Quant à l'origine de la menace, on admet généralement qu'elle peut provenir de n'importe quel territoire. Qui décide s'il y a menace ? Les avis divergent quelque peu. Pour Yakemtchouk, c'est l'Etat en cause. D'après Sibert, c'est soit le pays menacé, soit un autre partenaire — non visé

¹ SIBERT, *L'OTAN — origines, mécanisme, nature*, ds RGDIP, 1956, p. 180.

² YAKEMTCHOUK (*op. cit.*, p. 236) estime que le mot englobe toute politique d'agression, y compris les menées subversives provoquées à l'intérieur d'un pays par des forces liées à l'idéologie d'un Etat étranger de régime différent, les actes considérés comme inamicaux et les incidents de frontière.

lui-même, mais ayant décelé une menace contre un allié; dans cette hypothèse, le cas serait alors dénoncé aux organes du pacte ¹.

La disposition fondamentale du pacte atlantique est l'article 5. On la dénomme couramment « la clause essentielle », puisqu'elle stipule qu'une agression commise contre un ou plusieurs membres est considérée comme étant dirigée contre tous les signataires. Fondée sur le principe de la légitime défense collective expressément reconnue par l'article 51 de la charte de San-Francisco, cette disposition précise que chaque Etat membre doit entreprendre une action dont il détermine lui-même, en accord avec ses alliés, la nature; cette dernière ne sera donc pas forcément d'ordre militaire. Toutefois, la garantie n'est pas accordée automatiquement. Cette restriction rend la formule moins efficace en ce qui concerne le rétablissement de la sécurité régionale. L'action doit cependant être immédiate. Qu'est-ce en outre qu'une attaque armée? Pour le secrétaire d'Etat américain Acheson, c'est une « attaque physique menaçant l'existence d'un Etat » ². Certains distinguent l'agression proprement dite de la simple provocation ³. D'autres définissent l'agression comme étant une intervention armée effective, y compris les révolutions internes appuyées de l'extérieur; « une simple menace, voire un danger imminent », ne suffirait pas ⁴. D'après le comité des affaires étrangères du sénat des Etats-Unis, des désordres et des mouvements révolutionnaires d'origine strictement interne, de même que les simples incidents frontaliers, ne constitueraient pas une attaque armée; en revanche, le blocus pacifique serait identique, en droit des gens, à l'agression. L'attaque peut venir aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur de la zone de sécurité. Le déclenchement du

¹ L'auteur en question considère que l'appréciation laissée ici à la compétence discrétionnaire des Etats dépasse les limites jurisprudentielles actuelles du domaine réservé.

² Chronique de Politique étrangère, vol. 11, 1949, p. 357.

³ MORGAN, *op. cit.*, p. 19.

⁴ KREZDORN (*Les Nations Unies et les accords régionaux*, p. 122) déplore que chaque Etat apprécie lui-même les éléments constitutifs de ce concept.

mécanisme d'assistance commune risque pourtant d'être retardé par l'observation des principes de l'égalité des membres et de l'unanimité de décision sur les mesures appropriées (militaires, économiques, financières, etc.), destinées à secourir la ou les victimes. Pourtant, les Etats-Unis ne pouvaient aller plus loin, eu égard aux prérogatives de leur sénat en matière de politique étrangère. En tant que Grande Puissance, ils tiennent à conserver leur liberté d'action face à l'agression. L'Europe court ainsi le risque de rester pendant un certain temps — et probablement au moment le plus critique — sans l'appréciable appui américain, en cas d'attaque armée brusque et imprévisible ¹.

Reste à déterminer l'étendue spatiale du système d'auto-défense collective. C'est le rôle de l'article 6 du pacte. L'aire géographique considérée s'étend seulement aux territoires européens et nord-américains des Etats membres, ainsi qu'aux départements français d'Algérie et aux îles de la région atlantique, situées au nord du tropique du cancer. De plus, une attaque armée contre les forces d'occupation d'une des parties en Europe ou contre les navires et aéronefs dans la zone délimitée, provoque l'application de l'article 5. L'article 6 a été modifié au moment où fut envisagée l'entrée dans l'alliance de la Grèce et de la Turquie ². La zone de protection englobe désormais également la Turquie et les îles de la Méditerranée orientale. Ainsi, le dispositif de sécurité ne protège pas tous les territoires des partenaires. Il est certain que la région couverte par le système défensif du pacte n'est pas géographiquement homogène et contiguë. La moitié des pays signataires n'atteignent pas l'océan Atlantique, soit : le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie, puis la Grèce et la Turquie ³. La Méditerranée doit-elle être considérée comme une mer intérieure de l'océan Atlantique ?

¹ Selon BIBIÉ (*La Communauté internationale et ses institutions*, p. 168), il est toujours difficile de préciser dans un accord contractuel général quelle forme prendra l'assistance et à quel moment exact elle interviendra, car il s'agit d'une question stratégique.

² Protocole concernant la Grèce et la Turquie, ds ISMAY, *op. cit.*, p. 21.

³ « Italy also was included although not a North Atlantic Nation » (DULLES, *War or Peace*, New-York 1950, p. 98).

En serait-il de même pour la mer du Nord ? On peut l'admettre au moins du point de vue stratégique. Il apparaît que les grandes îles (Sicile, Sardaigne, Corse, Crète et Chypre) sont comprises dans la zone de protection, puisqu'aucun texte légal ne restreint l'application territoriale du mécanisme de défense en Méditerranée.

L'article 7 accorde expressément la primauté aux obligations issues de la charte de San Francisco et proclame que le Conseil de sécurité de l'ONU demeure en tout premier lieu responsable du maintien de la paix internationale. Le pacte atlantique est né essentiellement de la carence de l'organisation mondiale; mais il réserve les prérogatives de cette institution, si elle devient un jour active dans ce secteur particulier de ses compétences.

L'article 8 traite de préoccupations analogues, à savoir le désir exprimé et l'engagement pris par les contractants de ne souscrire aucune obligation internationale qui contredise le présent traité.

L'article 9 est important, puisqu'il ébauche une esquisse institutionnelle et est, par conséquent, à l'origine des nombreux organismes qui forment aujourd'hui l'« Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ». Un « Conseil », composé de représentants de chacune des parties et « organisé de façon à pouvoir se réunir rapidement et à tout moment » est créé immédiatement. Cet organe principal établit, au fur et à mesure des besoins, tout organisme subsidiaire. Un « Comité de défense » est néanmoins fondé dès le début, afin de permettre une exécution rationnelle des dispositions du pacte relatives à la capacité commune de résistance à une agression éventuelle. Le recours à une formule extrêmement souple a permis l'apparition et le développement progressif, au gré de l'expérience, d'organismes civils et militaires. Une répartition spatiale des fonctions s'est établie. Les Etats américains fournissent le gros de l'effort militaire et financier. Les pays de l'Europe continentale constituent le centre administratif et culturel de l'alliance, alors que ceux de la périphérie prêtent leur sol à l'établissement de bases navales

et aériennes. Quoique très succinct et laconique, l'article 9 contribue à la mise en œuvre effective du traité. Le Conseil atlantique — non permanent — est originairement formé des ministres des affaires étrangères des signataires. Du point de vue de la technique juridique, cette disposition n'a en soi rien de révolutionnaire; mais l'interprétation qu'en ont donnée par la suite les Etats contractants a suscité l'engendrement d'un ensemble communautaire qui dépasse largement les termes du texte.

L'article 10 porte sur la procédure d'admission de nouveaux membres. Il précise qu'il doit s'agir d'un « Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord ». L'entrée dans l'alliance est précédée d'une invitation adressée à l'Etat pressenti et dont la candidature recueille l'accord unanime des partenaires. Puis le nouvel adhérent devient partie au pacte « en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique » qui en informe les autres signataires ¹.

L'article 11 règle la mise en application du traité; il se réfère aux normes constitutionnelles respectives pour la procédure de ratification. L'entrée en vigueur intervient quand la majorité des signataires — dont obligatoirement les cinq membres de l'Union occidentale et les deux Etats américains en ont déposé les instruments de ratification à Washington ².

Le pacte est conclu pour une durée indéterminée; toutefois, pour éviter qu'il ne soit dépassé par les événements, les articles 12 et 13 ont prescrit deux dérogations :

- a) après une durée de dix ans, un contractant peut provoquer une discussion au sein de l'alliance et ayant pour but sa revision;

¹ Le pacte atlantique est donc un traité non exclusif, théoriquement accessible aux pays tiers qui remplissent une double condition : géographique (Europe) et politique (démocratie fondée sur les libertés individuelles).

² Soit le 24 août 1949.

- b) après vingt ans d'existence, chaque partie est autorisée à dénoncer le traité, moyennant un préavis d'une année et le dépôt d'un instrument de dénonciation auprès du gouvernement des Etats-Unis.

En fait, le pacte de l'Atlantique nord subsistera tant qu'il répondra à une nécessité dans le domaine de la défense et à une utilité dans les secteurs d'activité économique, culturel, politique et social de ses partenaires.

Enfin, l'article 14 et dernier stipule l'égalité de droit des textes anglais et français de ce document diplomatique.

Section 2. *L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)*

Sur la base de l'article 9 du pacte atlantique, les signataires ont donné progressivement un aspect institutionnel assez marqué au traité, le faisant passer du stade d'alliance à celui de communauté. Ainsi naquit une véritable organisation internationale, connue sous le nom abrégé d'« OTAN » (en anglais « NATO »). Le pacte atlantique a maintenant plus de dix ans d'existence. Son histoire se divise en plusieurs phases que nous allons examiner.

Le « Conseil atlantique » domine l'institution; créé directement par le pacte, sa mission consiste à veiller à l'application de ses dispositions et à établir tous les organes subsidiaires nécessaires. Il est formé à l'origine des ministres des affaires étrangères des pays membres siégeant périodiquement; la présidence échoit successivement à chacun d'eux, selon l'ordre alphabétique anglais.

La première réunion du conseil s'est tenue à Washington, le 17 septembre 1949. Plusieurs décisions y furent prises, en particulier celle d'établir le « Comité de défense » mentionné dans le pacte. Cet organisme devait être composé des ministres de la défense des partenaires et il avait pour tâche d'élaborer des

plans unifiés, relatifs à la protection de la zone de l'Atlantique nord. L'organisation militaire du traité fut complétée par un « Comité militaire », formé d'un chef d'état-major de chaque contractant et doublé d'un exécutif : le « Groupe permanent » franco-anglo-américain ¹. Des groupes stratégiques régionaux, soumis aux directives du Groupe permanent, présentent les plans de défense pour leur secteur respectif ².

La deuxième session du conseil eut lieu également à Washington, le 18 novembre 1949. Elle fut essentiellement consacrée aux questions économiques. Il a été constitué à cet effet un « Comité de défense économique et financier », formé des ministres des finances des signataires du pacte et chargé de donner des avis au Conseil atlantique dans les domaines considérés. Il devait remplir ainsi la mission de coordonner l'action des membres pour la défense commune. Son Groupe de travail s'est fixé à Londres. Un autre organisme, le « Comité militaire de production », subordonné au Comité de défense, devait s'efforcer de parvenir à une harmonisation des armements et à la standardisation de leur production.

Tandis que la troisième session du Conseil atlantique (Washington, janvier 1950) se préoccupa de stratégie, la quatrième (Londres, mai 1950) envisagea de rationaliser ces divers organismes par la fondation d'un « Conseil des suppléants des ministres des affaires étrangères », autorité permanente qui établirait un rouage permettant au Conseil atlantique, organe directeur du pacte, de s'acquitter de ses tâches ³.

Lorsque la cinquième session s'ouvrit à New-York, le 16 septembre, la guerre de Corée était déjà déclenchée. Les ministres

¹ Siégeant en permanence à Washington (communiqué final ds ISMAY, *op. cit.*, p. 185).

² Au nombre de cinq, à savoir : a) le Groupe nord-européen (Danemark, Norvège, Grande-Bretagne); b) le Groupe ouest-européen (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Grande-Bretagne); c) le Groupe sud-ouest européen méditerranéen (France, Italie, Grande-Bretagne); d) le Groupe régional canadien-américain (Canada, Etats-Unis); e) le Groupe régional de l'océan atlantique nord (Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Danemark, Islande, Norvège, Portugal, Pays-Bas, Grande-Bretagne).

³ ISMAY, *op. cit.*, p. 192.

discutèrent du moyen le plus efficace de défense de leur zone en cas d'agression semblable perpétrée contre leurs pays. Le dispositif de « stratégie vers l'avant » ayant été adopté, la participation de l'Allemagne de l'ouest à la lutte contre le communisme expansionniste devint impérieuse. L'Organisation atlantique proclama également la nécessité pour elle-même de disposer d'une force armée unifiée, afin d'être mieux apte à remplir ses objectifs militaires.

Le Commandant suprême, assisté d'un état-major international et dont le quartier-général serait en Europe, a été désigné au cours de la sixième session du Conseil, tenue à Bruxelles en décembre. Du même coup, un « Bureau de production de défense » — lequel se substituait à l'ancien Comité militaire de production — fut chargé, muni de « pouvoirs accrus, d'intensifier la production et de faciliter l'utilisation à des fins mutuelles des ressources industrielles des Etats membres de l'Organisation atlantique »¹. Simultanément, le problème d'une participation allemande a été repris; deux possibilités s'offraient au conseil :

- a) l'incorporation pure et simple de forces allemandes dans le cadre plus ou moins intégré de l'OTAN;
- b) l'enrôlement des contingents allemands dans une armée européenne unifiée.

Le conseil recommanda aux « trois Puissances occupantes de poursuivre l'examen de cette question avec le gouvernement de la République fédérale ». Le « SHAPE » commença à fonctionner au printemps 1951, près de Paris.

C'est dans une composition plus large, comprenant les ministres des affaires étrangères, de la défense et des finances des pays membres, que le Conseil atlantique aborda sa septième session à Ottawa, en septembre 1951. D'importants problèmes furent examinés : le projet de Communauté européenne de

¹ Extrait du communiqué final (ISMAY, *op. cit.*, p. 196).

défense, à laquelle participerait l'Allemagne de Bonn; l'invitation faite à la Grèce et à la Turquie d'adhérer au pacte atlantique; le développement des forces unifiées; la création d'un « Comité spécial temporaire », chargé d'étudier et de concilier les impératifs de la défense militaire avec les possibilités économiques des partenaires¹; enfin, les aspects institutionnels de l'OTAN. La capacité de résistance de l'alliance s'affirmait, puisque, pour défendre une frontière de 6000 km allant de la Norvège à la Méditerranée, le Commandant suprême des forces alliées en Europe disposait alors de 35 divisions, 3000 avions et 700 navires.

La huitième session du conseil, à Rome (24-28 novembre 1951), marqua l'étape transitoire qui devait conduire à la réforme de structure civile de l'OTAN.

Cette réforme fit l'objet de la neuvième session à Lisbonne (février 1952), durant laquelle le conseil prit diverses mesures décisives pour l'avenir de l'alliance :

- a) la plus importante est la transformation du Conseil atlantique en organe désormais permanent, la nomination d'un Secrétaire général de l'organisation, lequel présiderait effectivement le Conseil permanent, l'établissement du siège de l'OTAN à Paris;
- b) les relations entre l'OTAN et les autres institutions internationales — telles que l'ébauche de la Communauté européenne de défense et la réalité de l'Organisation européenne de coopération économique — firent l'objet de recommandations;
- c) le rapport du Comité temporaire du conseil fut analysé; il prévoyait un effectif allié total de 50 divisions et 4000 avions pour la fin de l'année en cours;

¹ Le Comité temporaire du conseil confia à un groupe restreint de trois membres (Harriman, Monnet et Plowden) surnommés les trois sages, « la tâche gigantesque de rompre le cercle vicieux des problèmes qui, jusqu'alors, avaient empêché l'OTAN d'élaborer un plan complet et acceptable de mise sur pied des forces et de production de défense » (ИЗМАУ, *op. cit.*, p. 47).

d) tandis que l'extension de la zone de sécurité du pacte à la Grèce et à la Turquie, le 18 février 1952, exigeait des modifications dans le Groupe stratégique sud-européen, deux Commandements nouveaux (atlantique et de la Manche) furent constitués pour renforcer le dispositif des secteurs maritimes.

La nouvelle structure de l'OTAN existait au moment où le conseil tint sa dixième session à l'échelon ministériel, à Paris (décembre 1952). Le personnel des Bureaux de production de défense, économique et financier avait quitté Londres pour la capitale française, afin de former le nouveau Secrétariat de l'organisation. Le Conseil permanent commençait à se réunir chaque semaine, soit en séance plénière, soit en séance restreinte de caractère privé. L'effort militaire s'accroissait. Les ministres se plurent à « faire le point » et votèrent plusieurs résolutions. L'une, relative à l'application de l'article 2 du traité, préconisait une collaboration plus étroite dans les domaines non militaires; une autre concernait la Communauté européenne de défense¹.

On passa enfin, et pour la première fois, à l'« examen annuel », sorte de budget international permettant de « procéder chaque année à des révisions d'ensemble des besoins qu'entraînent la création et l'entretien d'une puissance défensive satisfaisante, fondée sur des possibilités réelles d'exécution d'ordre politique et économique »².

Tant la onzième (avril 1953), la douzième (décembre 1953), la treizième (avril 1954) que la quatorzième session ministérielle du Conseil atlantique (octobre 1954) eurent lieu à Paris. Au cours des trois premières, les questions débattues ont surtout porté sur le financement des plans d'armement selon le principe : à la quantité des forces communistes de l'est doit être opposée la technique des forces atlantiques à l'ouest. Par des opérations de manœuvres fréquentes, par un programme intensif d'infra-

¹ Textes de ISMAÏL, *op. cit.*, p. 204 à 206.

² Cf. *ibid.*, chapitre VIII : L'examen annuel, p. 92 ss.

structure ¹, l'OTAN a accompli d'énormes progrès dans le potentiel de défense. Les ministres ont également pris « acte avec approbation du fait que les gouvernements membres de l'organisation n'ont pas l'intention de reconnaître la souveraineté de la prétendue République démocratique allemande, ni de traiter les autorités allemandes de cette zone comme un gouvernement » ². Ils ont d'autre part proclamé à plusieurs reprises « qu'il était essentiel que les gouvernements membres continuent de développer la communauté atlantique libre », et affirmé le vif espoir qu'un jour une plus grande part des ressources des pays membres pourrait être consacrée à la reconstruction et au développement économique, sur le plan national et international ³.

Telle était la situation de l'alliance en août 1954, au moment de l'abandon de la CED. L'OTAN a du reste toujours conservé son caractère d'institution interétatique, basée sur le principe de la coopération entre ses membres. La règle d'égalité se manifeste avant tout dans les délibérations du Conseil atlantique, qui ne peut statuer qu'à l'unanimité et n'exécuter qu'avec l'accord de chaque gouvernement partenaire. Ainsi, quoiqu'un certain degré d'intégration soit acquis dans le domaine militaire, l'OTAN n'est pas un organisme superétatique. Elle existe de par la libre collaboration apportée par des Etats demeurés souverains. Cependant, l'OTAN se différencie des pays qui la composent. Elle jouit de multiples privilèges, non en vertu du pacte lui-même, mais d'un instrument diplomatique postérieur ⁴. S'il n'y a donc « pas de mise en œuvre de compétence transférée à l'OTAN » ⁵ par les Etats qui examinent les recommandations

¹ « Infrastructure » signifie l'ensemble des installations fixes nécessaires au déploiement d'une armée moderne (« Informations et Documents », p. 7).

² Communiqué final de la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord (23 avril 1954, Paris), ds ISMAY, *op. cit.*, p. 211.

³ Communiqué final de la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord (25 avril 1953, Paris), ds ISMAY, *op. cit.*, p. 206.

⁴ La convention sur le statut de l'OTAN du 20 septembre 1951, art. 4, est ainsi rédigée : « L'organisation possède la personnalité juridique; elle a la capacité de contracter, d'acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers, ainsi que d'ester en justice. »

⁵ REUTER, *Institutions internationales*, p. 401.

selon leur procédure nationale respective, l'esprit communautaire repose en revanche sur des liens de civilisation commune indéniables.

Section 3. *La République fédérale d'Allemagne à l'OTAN*

L'automne 1954 a été déterminant pour l'Organisation atlantique. Sur le plan strictement européen, l'Union de l'Europe occidentale remplaça le projet de la Communauté de défense superétatique. En outre, la conférence de Londres tenue du 28 septembre au 3 octobre par les ministres des cinq signataires originaires du traité de Bruxelles, de l'Italie, de la République fédérale d'Allemagne, du Canada et des Etats-Unis, décida que l'Allemagne de Bonn adhérerait au pacte atlantique comme quinzième membre¹. Elle recommanda également le renforcement des pouvoirs du Commandant des forces alliées en Europe (SACEUR)². Ces principes furent développés dans la troisième partie des accords de Paris, intitulée: « Documents établis par les quatorze membres du Conseil de l'Atlantique nord le 23 octobre 1954 ».

Le premier de ces textes est une « résolution pour la mise en application de la section IV de l'acte final de la conférence de Londres »³. Il est divisé en seize paragraphes. Après avoir tout d'abord rappelé que le système de défense collective de l'Europe est étudié périodiquement dans le cadre de l'examen annuel, le Conseil de l'Atlantique nord a approuvé les dispositions des protocoles de Paris sur l'UEO et a précisé que tout relèvement

¹ « Les puissances membres de l'OTAN participant à la conférence sont d'accord pour recommander à la prochaine session ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord que la République fédérale d'Allemagne soit immédiatement invitée à accéder à cette organisation » (acte final de la conférence, section IV *in initio*).

² Les puissances membres de l'OTAN participant à la conférence « sont en outre d'accord pour recommander à l'OTAN de renforcer sa structure » (*ibid.*, alinéa 2).

³ Tous ces documents figurent intégralement ds COLLIARD, *Actualité internationale et diplomatique*, p. 303 à 312.

de l'effectif de ses forces devrait recueillir le consentement unanime des membres du pacte de Bruxelles. Il a pris ensuite plusieurs décisions, à savoir :

- a) de placer toutes les forces des partenaires stationnées dans la zone alliée en Europe sous les ordres du Commandant suprême ¹;
- b) de renforcer le système défensif en effectuant toutes les manœuvres selon les données stratégiques et opérationnelles de l'OTAN;
- c) de maintenir l'intégration au degré du « groupe d'armées et de force aérienne tactique », avec possibilité cependant d'« intégration à des échelons inférieurs tant dans les forces terrestres que dans les forces aériennes... » ²;
- d) d'étendre les responsabilités et les attributions du Commandant des forces alliées en Europe afin de rendre son autorité plus efficace;
- e) de fixer ces nouveaux pouvoirs dans le domaine particulier des investigations du SACEUR, de façon que ce dernier soit apte à renseigner les organes désireux de connaître le niveau qualitatif et quantitatif des forces;
- f) de confirmer que « les pouvoirs du Commandant suprême en Europe s'étendent, en temps de paix, non seulement à l'organisation en une force intégrée efficace placée sous son commandement, mais aussi à l'instruction et à l'entraînement » ³.

Un deuxième texte forme une « résolution d'association », par laquelle le Conseil atlantique prend acte avec satisfaction de

¹ « A l'exception des forces qui sont destinées à la défense des territoires d'outre-mer et des autres forces que l'OTAN a reconnues ou reconnaitra comme devant rester sous commandement national » (résolution d'application de l'acte de Londres, paragraphe 4 *in fine*).

² *Ibid.*, paragraphe 8, litt. c *in fine*.

³ « Dans ce domaine, le Commandant suprême des forces alliées en Europe a le contrôle direct de l'instruction supérieure de toutes les forces nationales affectées à son commandement en temps de paix » (*ibid.*, paragraphe 13).

deux déclarations gouvernementales. Dans l'une, la République fédérale d'Allemagne proclame vouloir :

- 1) se conformer aux principes de la charte des Nations Unies;
- 2) s'abstenir de toute action incompatible avec le caractère défensif des traités de Bruxelles et de l'Atlantique nord;
- 3) s'engager à ne jamais recourir à la force pour obtenir une réunification de l'Allemagne ou une modification des frontières actuelles de son territoire;
- 4) régler tous les litiges internationaux par une procédure pacifique.

Par l'autre déclaration, commune aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne et à la France, ces trois Etats réaffirment les obligations fondamentales découlant de la charte des Nations Unies, notent l'engagement solennel souscrit par les autorités de Bonn et déterminent leur position à l'égard de l'Allemagne selon les principes suivants, auxquels les onze autres membres de l'OTAN sont invités à s'associer pleinement :

- a) Le gouvernement de la République fédérale est « le seul gouvernement allemand librement et légitimement constitué et habilité de ce fait à parler au nom de l'Allemagne en tant que représentant le peuple allemand dans les affaires internationales »;
- b) leur objectif essentiel en Allemagne reste la libre conclusion d'un traité de paix valable pour tout le pays et susceptible d'établir une réconciliation durable;
- c) les frontières définitives de l'Allemagne doivent être délimitées au moment du traité de paix;
- d) le règlement de paix portera sur « la constitution, par des moyens pacifiques, d'une Allemagne entièrement libre et unifiée »;
- e) les droits des trois Puissances occupantes de Berlin-ouest sont maintenus dans l'intérêt de la sécurité internationale et du monde libre, de sorte que toute attaque contre Berlin

sera considérée comme dirigée contre leurs forces armées stationnées dans l'ancienne capitale;

- f) enfin, des sanctions puniraient un membre de l'alliance atlantique qui menacerait ses partenaires en violant ses obligations conventionnelles.

Un troisième document est intitulé « protocole d'accession au traité de l'Atlantique nord de la République fédérale d'Allemagne ». Après avoir constaté que l'adhésion de la République fédérale était susceptible de contribuer à renforcer dans une large mesure l'efficacité du système défensif occidental, les ministres l'approuvèrent unanimement. Conformément à la procédure de l'article 10 du pacte et au vu de l'article 1^{er} du protocole, le gouvernement des Etats-Unis reçut la mission, en tant que dépositaire du traité de 1949, d'envoyer une invitation au gouvernement de Bonn d'y adhérer ¹. Selon l'article 2 du protocole, l'invitation à adresser aux autorités allemandes était subordonnée à l'entrée en vigueur du protocole lui-même ². Ainsi la France, qui s'était toujours opposée à ce que l'Allemagne de l'ouest entrât effectivement à l'OTAN, finit par y consentir grâce aux correctifs et aux garanties apportés par le traité de Bruxelles modifié, du moment que le pacte atlantique devait être considéré comme de durée indéfinie ³. La République fédérale d'Allemagne fut accueillie dans la communauté au cours de la session ministérielle du conseil du 9 mai 1955, à Paris, quelques jours après son adhésion effective à l'alliance.

Le quatrième et dernier texte est une « résolution sur les résultats des conférences des quatre et des neuf, adoptée par le

¹ La République fédérale d'Allemagne deviendra partie à ce traité à la date du dépôt de son instrument d'accession auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique (art. 1 *in fine*, du protocole).

² « Le présent protocole entrera en vigueur : a) lorsque toutes les parties au traité de l'Atlantique nord auront communiqué leur acceptation au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique; b) lorsque tous les instruments de ratification du protocole modifiant et complétant le traité de Bruxelles auront été déposés auprès du gouvernement belge, et c) lorsque tous les instruments de ratification ou d'approbation sur la présence de forces étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne auront été déposés auprès du gouvernement de la République fédérale. »

³ Section IV de l'acte final de la conférence de Londres, alinéa 3.

Conseil de l'Atlantique nord le 22 octobre 1954 ». Après avoir admis que les accords de Londres et de Paris étaient de toute première importance pour l'OTAN, le conseil a examiné et approuvé les conventions intervenues entre le gouvernement fédéral allemand d'une part, ceux de la France, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne d'autre part, relatives à la fin du régime d'occupation en Allemagne de l'ouest. Il a également reconnu que les protocoles de Paris modifiant le traité de Bruxelles et l'étendant à l'Italie et à la république de Bonn étaient de nature à renforcer le dispositif défensif de l'OTAN en Europe. Il a pris acte des déclarations anglo-saxonnes faites à Londres, et pour conclure, il exprime sa profonde satisfaction de l'heureuse conclusion de cet ensemble d'accords qui apporte une contribution décisive au renforcement de l'alliance et à l'unité du monde libre.

Section 4. *Les rapports juridiques entre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et l'Union de l'Europe occidentale*

L'admission de la République fédérale d'Allemagne dans l'alliance atlantique ne fut possible que par la création simultanée de l'Union de l'Europe occidentale. Aussi est-il du plus haut intérêt d'étudier les liens qui unissent les deux institutions internationales faisant l'objet des accords de Paris. Les premières relations entre l'OTAN et la nouvelle UEO ont été ébauchées à Londres, au début d'octobre 1954. Le souci dominant des négociateurs fut d'éviter les chevauchements et les doubles-emplois qui naissent souvent entre des organisations à compétence semblable. C'est ainsi que les forces des pays membres de l'UEO — qui sont tous aussi de l'OTAN — doivent, sauf exception, être placées sous l'autorité du Commandant suprême allié si elles stationnent sur le continent européen.

A Paris, ce problème fut précisé dans deux paragraphes ¹. Premièrement, les autorités militaires de l'OTAN permettraient au SACEUR de désigner un officier supérieur dont la mission serait de transmettre au Conseil de l'UEO tous renseignements résultant de ses inspections et facilitant la vérification, pour ledit Conseil, du respect des niveaux maxima des forces de l'union en Europe continentale. Deuxièmement, le Conseil atlantique accueille favorablement l'extension du traité de Bruxelles et « exprime la conviction que la plus étroite coopération s'établira entre l'UEO et l'OTAN, qui demeure le fondement de la sécurité et de la prospérité de la communauté atlantique ». Les protocoles créant l'UEO soulignent d'ailleurs la même tendance. Ils stipulent une intense coopération avec l'OTAN ², et l'exécution principale de la mission défensive par le Commandant suprême allié en Europe ³; ils reconnaissent l'influence déterminante des avis de ce dernier pour les membres de l'UEO ⁴, l'absence de compétence de l'« Agence pour le contrôle des armements » auprès des dépôts et des forces placés sous l'autorité directe de l'OTAN ⁵; ils fixent un système de consultation suivie entre les organes de l'UEO et les organismes militaires de l'OTAN ⁶. Le mouvement d'unification européenne se réalise ainsi dans le cadre plus large de la communauté atlantique: il se subordonne à l'OTAN plutôt qu'il ne constitue un tout autonome et strictement continental.

Cette dépendance de l'UEO envers l'OTAN se manifeste surtout dans le domaine stratégique, lequel évolue sans cesse. L'imbrication des troupes se présente comme suit :

¹ L'un forme le paragraphe 14 de la résolution pour la mise en application de la section IV de l'acte final de la conférence de Londres. L'autre est issu de la résolution sur les résultats des conférences des quatre et des neuf adoptée par le Conseil de l'Atlantique nord le 22 octobre 1954.

² « En vue d'éviter tout double emploi avec les états-majors de l'OTAN, le conseil et l'agence (de l'UEO) s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tous avis sur les questions militaires » (protocole n° 1, art. 3).

³ Protocole n° 11, art. 2.

⁴ Protocole n° 111, art. 2.

⁵ Protocole n° IV, art. 7, chiffre 2 et art. 8.

⁶ Protocole n° IV, art. 14.

- a) toutes les forces armées stationnées sur le continent, y compris celle de l'UEO, sont en principe placées sous le commandement du SACEUR; intégrées à l'échelon du groupe d'armées, elles sont instruites et entraînées d'après les conceptions de l'OTAN;
- b) certaines forces restent — dans la zone du commandement du SACEUR — sous une autorité nationale;
- c) des forces destinées aux territoires d'outre-mer échappent au commandement du SACEUR; elles représentent pratiquement les effectifs britanniques, français et belges établis en Afrique;
- d) des forces dites « de défense intérieure et de police », créées par les protocoles relatifs à l'UEO, demeurent également indépendantes de l'OTAN qui doit néanmoins en connaître l'importance exacte.

Donc la contribution minimale des partenaires de Bruxelles à la défense de l'occident est déterminée par l'OTAN, plus précisément par le conseil, eu égard aux besoins de la communauté atlantique. Cette organisation possède ainsi les compétences essentielles dans le secteur logistique ¹. Certains auteurs ont tiré du mécanisme de collaboration entre les deux institutions internationales la conclusion suivante: « L'Organisation du traité de l'Atlantique nord a pour but l'accroissement de l'effort défensif; l'Union de l'Europe occidentale a pour mission de le réfréner! ² »

La mise en application des accords de Paris ouvre une nouvelle phase d'évolution du pacte atlantique. Les sessions ministérielles du conseil continuèrent à se tenir au rythme de deux par année. Exceptionnellement le 16 juillet 1955, une telle réunion précéda la conférence de Genève des quatre Grands

¹ C'est pourquoi l'OTAN serait avant tout une « coalition militaire » et l'UEO une « autorité de police » (COCATRE-ZILGIEN, *Situation de l'OTAN depuis les accords de Paris du 23 octobre 1954*, RGDIP, 1956, p. 84).

² HÉRAUD, *La supranationalité dans l'UEO*, ds *Revue de droit public*, 1955, p. 308.

(Etats-Unis, URSS, Grande-Bretagne et France); elle permet d'arrêter une politique commune sur le problème allemand entre les quinze membres de l'alliance.

En conclusion, si l'« UEO répond au désir d'instituer un mécanisme de garantie en faveur des Etats d'Europe occidentale contre les conséquences du réarmement de l'Allemagne »¹, l'OTAN résulte avant tout de la nécessité de préserver une partie du monde des visées expansionnistes d'une autre partie à idéologie irréductiblement opposée². Dans l'harmonie de la collaboration réciproque des deux institutions réside le succès de l'entreprise.

¹ VIGNES, *L'UEO*, ds *Annuaire Français*, vol. 1, 1955.

² Cf. FAVREL, *L'Organisation atlantique face à l'avenir* (« Les Débats de ce temps », avril 1957).

CHAPITRE V

LE STATUT DE LA SARRE

Section 1. *L'accord franco-allemand de Paris*

La quatrième et dernière partie des accords de Paris se rapporte au statut international de la Sarre.

L'idée d'une européisation de la Sarre a été lancée en août 1952 par le Lorrain Schuman. Cette suggestion « tendait à dissocier le statut politique du statut économique de la Sarre, c'est-à-dire à combiner le maintien de l'union économique franco-sarroise avec l'internationalisation, à l'échelle de l'Europe occidentale, de la gestion politique du territoire »¹.

Après l'échec des négociations bilatérales entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur la recherche d'une solution acceptable de part et d'autre, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe décida d'étudier la question. Tout en se prononçant en faveur de la poursuite de pourparlers directs entre les gouvernements de Bonn et de Paris, elle chargea sa Commission des affaires générales d'établir un « projet définissant le statut européen de la Sarre », le 17 septembre 1952². Un rapport détaillé, accompagné d'une annexe circonstanciée, a

¹ *L'accord franco-allemand du 23 octobre 1954 sur le statut de la Sarre*, par MERLE (ds *Annuaire Français*, vol. I, 1955).

² VAN DER GOES VAN NATERS, *L'histoire de la Sarre en documents*, ds *Annuaire européen*, vol. II, 1956, p. 142.

été présenté devant l'assemblée par leur auteur van der Goes van Naters, en mai 1954¹. Le plan van der Goes van Naters s'insérait dans le contexte d'une organisation européenne super-étatique; aussi le rejet de la Communauté européenne de défense le rendit-il du même coup sans objet.

A la conférence de Londres (septembre 1954), la France déclara ne consentir à l'admission de la République fédérale d'Allemagne au sein de l'Union de l'Europe occidentale et de l'alliance atlantique que si les autorités de Bonn liquidaient au préalable le contentieux sarrois.

C'est dans cette ambiance que fut conclu, le 23 octobre 1954 à Paris, l'accord entre le gouvernement de la République fédérale et celui de la République française sur le statut européen de la Sarre, accompagné d'une convention économique et culturelle franco-allemande². L'accord bilatéral relatif à la Sarre est inspiré dans une certaine mesure du plan européen van der Goes van Naters; aussi, par sa résolution du 11 décembre 1954, l'Assemblée du Conseil de l'Europe l'approuva, en chargeant la Commission des affaires générales « de suivre de près l'évolution de la situation jusqu'à l'entrée en vigueur de l'UEO qui lui sert de cadre »³. L'accord repose sur un compromis, chacune des parties contractantes ayant fait des concessions plus ou moins apparentes.

D'après son préambule, l'accord franco-allemand tend vers deux objectifs :

- a) supprimer toute cause de différends entre les deux gouvernements intéressés;
- b) donner à l'économie de la Sarre le plus large développement possible⁴.

¹ CE : Assemblée consultative, sixième session ordinaire, première partie (mai 1954), doc. 225, tome 11, et annexe du 20 mars 1954.

² Textes de COLLIARD, *op. cit.*, p. 537, et de *Die Pariser Verträge* (Carlsruhe 1955) : Vereinbarung über enge Zusammenarbeit ».

³ Alors que de son côté, le Comité des ministres du CE se contentait d'émettre des vœux par voie de simple message (VAN DER GOES VAN NATERS, *op. cit.*, p. 144).

⁴ Sous réserve de l'assentiment du gouvernement sarrois (préambule al. 2 *in fine*).

C'est pourquoi la Sarre est dotée d'« un statut européen dans le cadre de l'Union occidentale ». La réalisation de cette solution est soumise à une condition : l'approbation de la population sarroise par la voie du référendum. Une fois admis, le statut européen subsisterait sans autre jusqu'au moment de la signature du traité de paix avec l'Allemagne¹. La nature juridique de ce statut est *sui generis*; on ne peut en effet le rapprocher d'aucun précédent. Règlement également provisoire, puisqu'en droit international il est évident que seule la conférence de la paix est compétente pour décider du sort définitif de la Sarre.

Le rapport de la Commission des affaires générales présenté devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Strasbourg prévoyait, en son paragraphe 22, que le statut européen serait soumis au peuple sarrois par voie de libre référendum organisé sous l'égide dudit conseil². Selon l'accord franco-allemand de 1954, la France abandonne ses prérogatives administratives en Sarre au profit d'un « Commissaire européen » responsable devant le Conseil de l'UEO qui le nomme. Il ne doit être ni français, ni allemand, ni sarrois; cependant, son élection par décision majoritaire reste subordonnée au consentement de la France, de la République fédérale d'Allemagne et de la Sarre. Les attributions du Commissaire européen ont surtout trait aux affaires extérieures et à la défense du territoire, ainsi qu'à la surveillance de l'observation du statut³.

En reconnaissant à la Sarre l'existence d'intérêts propres, l'accord en fait le siège de compétences internationales. Les pouvoirs du commissaire sont énumérés de façon exhaustive. Lors de l'examen du rapport van der Goes van Naters, la position du Commissaire européen avait donné lieu à des controverses : celui-ci est considéré comme le titulaire de la souveraineté extérieure de la Sarre; le fait que cette souveraineté externe est ainsi européenne ne permettrait pas de qualifier le territoire sarrois d'« Etat » *sensu stricto*. L'exercice de cette

¹ Art. 1 de l'accord franco-allemand sur la Sarre du 23 octobre 1954.

² Rapport, ad paragraphe 22, p. 63.

³ Art. 11, alinéas 1 et 2 de l'accord.

souveraineté serait ainsi transféré des autorités françaises au commissaire qui devait être « une personnalité de la plus haute compétence et jouissant de privilèges d'exterritorialité »¹. Par l'accord du 23 octobre 1954, le statut sarrois a pour ossature l'Union de l'Europe occidentale nouvellement créée. Le Commissaire européen présente devant le conseil de cette organisation un rapport général annuel de ses diverses activités; ce bilan est également examiné par l'Assemblée de l'UEO².

La participation de la Sarre à la défense européenne doit faire l'objet — selon l'article IV de l'accord — d'une convention élaborée au sein de l'Union de l'Europe occidentale. Pour les questions techniques et stratégiques, le Commandant suprême des forces alliées en Europe est tenu d'agir « toujours en stricte coopération avec le commissaire ».

La Sarre serait représentée au Conseil de l'UEO par le commissaire y siégeant à titre consultatif, et à l'Assemblée de l'UEO par les délégués sarrois à l'Assemblée du Conseil de l'Europe³.

La clause de compétence générale joue en faveur des autorités sarroises⁴. La population de la Sarre jouit ainsi d'une autonomie complète dans le domaine de politique intérieure. Cependant, le commissaire peut ordonner la suppression de certaines mesures prises par le gouvernement de Sarrebruck, si elles vont à l'encontre du statut européen. Merle estime que ces fonctions évoquent celles du résident général dans un régime de protectorat, puisque l'on retrouve les deux éléments classiques de partage des compétences, à savoir :

- a) « l'exercice par le représentant du protecteur de la compétence externe du protégé;

¹ Rapport cité, ad paragraphe 2, p. 11 à 15.

² Dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard du statut de la Sarre, le Conseil des ministres prendra ses décisions à la majorité (art. II, alinéa 4 de l'accord).

³ Art. III, litt. c, chiffres 1 et 2 de l'accord. La personnalité internationale de la Sarre est affirmée par cette disposition qui détermine la participation du territoire aux diverses institutions européennes existantes.

⁴ Art. V de l'accord.

- b) » l'établissement et le contrôle d'un régime intérieur qui laisse une large marge d'indépendance aux autorités locales »¹.

L'article VI proclame une chose qui n'existait pas encore : la liberté de constituer des partis politiques de toute tendance, la liberté d'association, la liberté de réunion et la liberté de la presse. Mais pour éviter que le déroulement du référendum au sujet du statut européen ne soit entravé, il interdit candidement « toute immixtion venant de l'extérieur ayant pour objet d'agir sur l'opinion publique en Sarre, notamment sous forme d'aide ou de subvention aux partis politiques, aux associations ou à la presse »².

L'article VII fixe les obligations du gouvernement sarrois en cas de résultat positif de la consultation :

- a) les autorités de la Sarre devraient respecter le statut européen;
- b) la constitution serait amendée selon les nécessités;
- c) une nouvelle diète devrait être élue dans les trois mois qui suivent le référendum.

Les trois Grandes Puissances occidentales et la République fédérale d'Allemagne s'engagent encore à garantir le statut sarrois jusqu'à l'intervention d'un règlement de paix diplomatique. A ce moment-là, la population de la Sarre serait consultée à nouveau sur les dispositions dudit traité qui la concerneraient³. C'est un recours de plus au procédé du plébiscite, avec toutes les incertitudes et les passions qui s'ensuivent. On peut vraiment douter de l'efficacité d'une consultation populaire au sujet d'une partie de traité international qui serait difficilement revisable par la suite.

¹ MERLE, *op. cit.*, paragraphe 2, litt. c, pour qui — en fin de compte — le statut européen de la Sarre s'analyse comme « une sorte de protectorat collectif exercé par l'UEO » d'après les principes du droit des gens.

² Art. VI de l'accord.

³ Art. VIII et IX de l'accord.

L'article XII est très substantiel : il a trait au maintien de l'union économique franco-sarroise. L'unité du complexe industriel Lorraine-Sarre repose, en effet, sur plusieurs éléments solides. Le territoire de la Sarre représente 2568 km²; il est peuplé de près d'un million d'habitants. Le bassin houiller est entouré d'une zone agricole et forestière. L'industrie lourde forme les trois quarts de la production. Le réseau des transports communs et des canaux contribue à sa prospérité. Le volume annuel des extractions charbonnières sarroises dépasse seize millions de tonnes : les deux tiers environ sont exportés en direction des zones d'industries sidérurgiques du nord de la Lorraine. Réciproquement, c'est le minerai de fer lorrain (« minette ») qui alimente les aciéries de la Sarre; ces dernières produisent de ce fait trois millions de tonnes d'acier brut par an. L'interdépendance naturelle des deux régions demeure incontestable; elle profite aux économies française et sarroise. Des rapports privilégiés entre elles sont toujours aussi indispensables, malgré la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui constitue un marché unique entre la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne et le Luxembourg ¹.

Dans son importante étude des aspects économiques du problème de la Sarre, van der Goes van Naters résume objectivement les connexions existant entre le territoire et ses voisins ² : « La Sarre ne saurait se passer des minerais de Lorraine, ni de quantités considérables de produits alimentaires français et, pour cette raison, elle a besoin de marchés d'exportation en France et dans l'Union française, qu'elle trouve d'ailleurs largement; mais dans le même temps, elle importe une certaine quantité de charbon et de coke de la Ruhr et il lui faut avoir accès au marché allemand d'une manière générale, tant au point de vue des importations que des exportations, pour des raisons

¹ A ce sujet, l'art. XIII de l'accord sur la Sarre suggère de transférer le siège de la CECA de Luxembourg à Sarrébruck.

² VAN DER GOES VAN NATERS, *Le statut futur de la Sarre*, chapitre C, p. 173, paragraphe 494.

de communauté de goût, d'habitudes, de traditions et d'équipement industriel ».

Telles sont brièvement exposées les raisons pour lesquelles des relations économiques préférentielles entre la France et la Sarre ont été définies dans l'accord franco-allemand du 23 octobre 1954. Tout en maintenant le statu quo ante, l'article XII prescrit une révision des conventions économiques passées entre la France et la Sarre, dans un sens plus favorable à la république de Bonn. Peu à peu, le développement des relations commerciales germano-sarroises devrait tendre vers le niveau des échanges franco-sarrois. Ces mesures seraient prises en évitant tout bouleversement dans les systèmes monétaires et douaniers en présence. La création d'une monnaie européenne est également projetée; en attendant, des traités devraient être conclus entre les trois Parties intéressées. Enfin, les autorités sarroises seules gèrent dorénavant les gisements houillers, y compris celui du Warndt ¹.

Ces directives ont aussitôt été interprétées différemment par les deux contractants. Le gouvernement ouest-allemand les a considérées comme de nature à établir une simple coopération entre la France et la Sarre ². En revanche, par la convention économique passée avec la Sarre le 3 mai 1955, la France affirme le maintien de l'« union monétaire et douanière d'où découle une union économique » ³ avec toutes les conséquences qui en résultent. La *ratio legis* de l'article XII de l'accord du 23 octobre 1954 est pourtant claire: elle tend à la reconduction pure et simple de l'union économique existant entre la Sarre et la France, sous réserve d'aménagements mineurs qui n'affectent nullement la « servitude conventionnelle » ⁴.

La valeur juridique de l'accord de Paris est renforcée du fait que les sept pays membres de l'UEO doivent en approuver

¹ Alors que jusque-là il y avait administration commune des mines sarroises par un organisme paritaire sous direction française (supplément à l'Economie de novembre 1954, p. 13).

² Exposé des motifs de la loi d'approbation de l'accord franco-allemand sur la Sarre devant le Bundestag de Bonn, ds « Le Monde » du 3 décembre 1954.

³ COLLIARD, *op. cit.*, p. 541 (art. 1).

⁴ MERLE, *op. cit.*, paragraphe 2, ltt. b *in fine*.

les dispositions ¹. L'adoption de ce dernier principe constitue un résidu de l'idée d'internationalisation du territoire, préconisée par van der Goes van Naters ².

Signalons pour terminer que la République fédérale de Bonn, à la lettre de l'accord, considérait celui-ci comme tout à fait provisoire et laissant intactes les prétentions allemandes sur la Sarre, tandis que le gouvernement français y voyait une solution définitive, à insérer telle quelle dans le futur traité de paix. La suite des événements rendit le débat purement académique.

Section 2. *L'activité de l'Union de l'Europe occidentale en Sarre.*

D'après les dispositions de l'accord franco-allemand de Paris relatif au statut européen de la Sarre, il appartenait à l'Union de l'Europe occidentale d'assumer dès sa création les principales responsabilités dans le territoire. En particulier, le Conseil des ministres de l'UEO devait, une fois formé, prendre acte dudit accord ³.

Les accords de Paris étant entrés en vigueur après ratification le 6 mai 1955, le Conseil de l'UEO tint sa réunion constitutive le 11 mai. Il déclara accepter ses obligations en Sarre et vota à ce sujet deux résolutions. L'une ⁴ organise le référendum de la population sarroise sur le statut européen; elle institue une Commission spéciale de contrôle de cinq membres ⁵ responsables devant le Conseil de l'UEO; la commission jouit dans ses fonctions des immunités diplomatiques et peut adresser des recom-

¹ Art. XIV et dernier, alinéa 2.

² VAN DER GOES VAN NATERS, *op. cit.*, chapitre F, p. 215 à 233.

³ Art. XIV, alinéa 1, de l'accord.

⁴ Résolution du Conseil de l'UEO sur la mise en œuvre du référendum prévu par l'art. I de l'accord sur le statut de la Sarre, ds *Annuaire européen*, vol. 11, p. 348 ss.

⁵ Un Belge, un Néerlandais, un Italien, un Luxembourgeois et un Britannique (art. 1).

mandations aux autorités sarroises. Elle veille en particulier à ce que l'article VI, alinéa 2, de l'accord franco-allemand soit rigoureusement observé. Ont le droit de vote tous les hommes et toutes les femmes âgés de vingt ans révolus et fixés depuis cinq ans sur le territoire. Le référendum est « général, égal, secret et libre »¹; il s'opère par circonscription électorale dotée d'un comité ad hoc. Les infractions à la procédure de référendum doivent être transmises à la commission. L'autre résolution précise les attributions et les pouvoirs du Commissaire européen en Sarre², vu l'aspect très succinct et bref de l'accord de Paris.

La Commission de contrôle commença par examiner quatre projets de lois sarroises³, qui furent ensuite approuvées le 8 juillet par le « Landtag » et promulguées par le gouvernement le 23 juillet.

En vertu de l'article X du statut européen, le Conseil de l'UEO décida que le référendum pourrait se dérouler dès le 23 octobre 1955 (délai de trois mois)⁴. Les conditions juridiques pour la préparation de la consultation étant désormais remplies, la campagne des partisans et des adversaires du statut européen se déclencha; dès le début, elle prit une tournure passionnée et violente, alors que la Commission de contrôle faisait preuve d'une prudence extrême dans son action.

La veille du référendum, son président crut nécessaire de rectifier certaines erreurs et exagérations de la propagande des partis pro-allemands; il tint à souligner cinq traits caractéristiques du statut proposé à la population, soit :

a) le statut, qui est provisoire, a pour but d'apaiser les relations franco-allemandes et de contribuer au développement de l'économie sarroise;

¹ Art. 8 *in initio* de la résolution sur l'organisation du référendum.

² *Ds Annuaire européen*, 1956, p. 356 ss.

³ Savoir : loi n° 457 sur l'organisation du référendum; loi n° 458 sur la liberté d'association; loi n° 459 sur la liberté des réunions publiques; loi n° 460 sur la liberté de la presse. Ces textes, dont le manque de précision fut âprement critiqué, ont été publiés au journal officiel de la Sarre n° 87 du 23 juillet 1955 (*Chronique de Politique étrangère*, vol. IX, p. 619 et 620).

⁴ PATTERSON, *The Saar Referendum*, *ds Annuaire européen*, vol. IV, p. 230.

- b) la Sarre doit approuver le choix par l'UEO du Commissaire européen qui reprend les compétences françaises sur le territoire;
- c) le « Landtag » sarrois modifierait la constitution, afin de la rendre entièrement compatible avec le nouveau statut;
- d) une des conséquences du résultat positif de la consultation populaire est le renouvellement de la diète dans les trois mois suivants;
- e) l'entrée en vigueur de la convention économique franco-sarroise du 3 mai 1955 dépend d'une ratification préalable du « Landtag »; elle n'est donc pas automatiquement liée à la mise en force du statut européen ¹.

Dans cette phase précédant le référendum, l'activité de la Commission de contrôle était entravée en partie, parce que cet organisme pouvait seulement faire des recommandations au gouvernement sarrois. Mais en vue de garantir la procédure, plus de mille observateurs neutres et divers experts des pays membres de l'UEO assistèrent au déroulement du scrutin; pour éviter toute irrégularité de dernière heure, la frontière fut fermée pendant les opérations de vote, le 23 octobre 1955.

Le statut européen issu de l'accord Mendès-France - Adenauer fut repoussé à la majorité des deux tiers ². L'ardeur démesurée de certains partis sarrois a provoqué ensuite 115 plaintes, soumises à la Commission de contrôle, fondées pour la moitié sur la violation de l'article VI du statut européen et auxquelles s'ajoutèrent 870 appels concernant des décisions relatives au droit de vote rendues par les organes locaux (organisme directeur et comités communaux des opérations électorales).

Sur la base du rapport de la Commission de contrôle proclamant la validation du référendum, le Conseil de l'UEO reconnut définitivement le rejet du statut européen par la population

¹ Chronique de Politique étrangère, vol. IX, 1956, p. 624 et 704 (annexe 4).

² 423 655 non (67,72 %) contre 201 898 oui (32,28 %), sur 640 742 inscrits et 640 742 votants (VIGNES, *Le référendum sarrois*, ds *Annuaire Français*, vol. I, 1955).

sarroise dans une résolution du 14 novembre 1955 ¹. Le cabinet sarrois — qui avait soutenu le statut — démissionna immédiatement, tandis qu'un gouvernement transitoire était investi.

Les élections législatives du 18 décembre 1955, confirmant les résultats du référendum, donnèrent trente-cinq sièges sur cinquante aux adversaires du statut européen ². Une telle situation n'était pas sans risque pour les Sarrois « européens ». Aussi, le 29 octobre 1955 déjà, la Commission de contrôle décida de rester en fonction jusqu'à l'établissement d'une institution juridictionnelle chargée de faire respecter le principe « nul ne peut subir de préjudice du fait de son attitude politique à l'occasion du référendum et des élections ». Dans une résolution du 3 novembre 1955, le Conseil de l'UEO accorda à ladite commission un mandat *ad interim* dans ce but ³; et le 28 novembre, il instaura un Tribunal international en Sarre, de composition cosmopolite (cinq juges nommés par l'UEO mais rétribués par les autorités sarroises). Le 12 décembre, le parlement du territoire en fixa l'organisation. Le Tribunal international commença à fonctionner en juillet 1956; son activité non permanente se limite aux préjudices subis par les « Pro-Européens » après le référendum ⁴. La Commission de contrôle a été dissoute le 10 janvier 1956; un « Bureau de l'UEO » liquide le contentieux restant. Opportunistes comme leurs frères allemands, les Sarrois ont repoussé sans équivoque une solution trop artificielle et dont ils ne semblent pas avoir compris la portée. Tout au plus ce rejet spectaculaire constitue « un échec pour la politique européenne. Il n'est pas suffisamment important, cependant, pour la remettre en question » ⁵.

Le statut européen de la Sarre ne prévoyait pas quelle serait la situation juridique du territoire en cas de rejet par le peuple. En droit strict, une telle hypothèse a pour conséquence le main-

¹ ROBERTSON, *op. cit.*, p. 137; et Annuaire européen, vol. III, documentation, p. 192

² COLLIARD, *op. cit.*, p. 518.

³ Chronique de Politique étrangère, vol. IX, 1956, annexe n° 14, p. 721.

⁴ *Ibid.*, p. 726, annexe n° 17.

⁵ PIRENNE, *op. cit.*, p. 783.

rien du *statu quo ante*. Ce point de vue fut d'ailleurs toujours celui du gouvernement français. Pour la Grande-Bretagne en revanche, un rejet entraînerait obligatoirement la reprise de négociations entre les deux grands voisins intéressés ¹. En fait, la netteté du verdict populaire devait conduire à un accord bilatéral conclu le 27 octobre 1956 en vue du rattachement politique et économique de la Sarre à la République fédérale d'Allemagne, moyennant la sauvegarde des privilèges douaniers français.

¹ MERLE, *Le règlement de la question sarroise*, ds *Annuaire Français*, vol. II, 1956, p. 182.

CHAPITRE VI

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DES ACCORDS DE PARIS

Les accords de Paris peuvent d'abord être interprétés comme une manifestation importante du régionalisme international, caractéristique essentielle du droit des gens contemporain. Ils constituent une riposte vigoureuse à la politique d'expansion de l'Union soviétique, découragent l'agression et contribuent à l'établissement de la sécurité, en renforçant le mécanisme d'assistance mutuelle entre les Etats menacés d'une attaque extérieure. Aboutissement direct de la mésentente des Grandes Puissances, ils appliquent la décentralisation des responsabilités du maintien de la paix, afin de parer à la carence du système de sécurité collective général.

Les accords de Paris ont, de plus, adopté le type d'organisation internationale construite selon le processus d'association par voie de coopération interétatique. Mais ils ne délaissent pas pour autant les solutions intégrationnistes, d'essence superétatique. Ils allient également la souplesse et l'efficacité, en stipulant une fusion raisonnable des contingents armés fournis par les membres de la communauté atlantique.

L'Union de l'Europe occidentale notamment comporte l'avantage, par rapport aux autres institutions européennes, de lier solidement la Grande-Bretagne au continent par des engagements dorénavant fermes. Son principal titre de gloire demeure

l'instauration d'un mécanisme de contrôle des armes et des troupes, unique en son genre.

Les accords de Paris ont encore l'immense mérite d'avoir associé la République fédérale d'Allemagne à un groupement de nations animées d'un idéal de vie semblable et au sein duquel elle occupe une place légitime.

Les accords de Paris ont enfin contribué à affermir les liens, d'une part entre les Etats de l'Europe occidentale, d'autre part entre ceux-ci et l'Amérique du nord.

BIBLIOGRAPHIE DES ACCORDS DE PARIS

- ABENDROTH, *Die Völkerrechtliche Bindungsgesamtdeutschlands durch Staatsverträge seiner Staatsfragmente* (Festschrift für R. Laun, 1953).
- AAS, *Germany and the London and Paris Agreements* (International Affairs, vol. 31, avril 1955).
- ADENAUER, *Germany, the New Partner* (Foreign Affairs, 1955).
— *The Development of parliamentary Institutions in Germany since 1946* (Parliamentary Affairs, n° 7, été 1954).
- ALTMAYER, *Die Volksbefragung an der Saar vom 23. Oktober 1956* (Europa-Archiv, 11 août 1956).
- ANDERS, *Die Pariser Verträge*, Karlsruhe 1955.
- Annuaire Européen, vol. I à V (1955-1959) : Documents sur l'UEO.
- Annuaire Français, *La personnalité juridique de l'OTAN* (vol. I, 1955).
— *La réunion des parlementaires des pays de l'OTAN* (ibid.).
— *Le traité de l'Atlantique nord* (ibid.).
— *L'intégration des forces et des états-majors de l'OTAN* (ibid.).
- Archives internationales Pharas : *La conférence de Bruxelles du 19 au 22 août* (vol. 11).
- ARON ET LERNER, *La querelle de la CED — Essai d'analyse sociologique*, Paris 1956.
- BASTID, *L'obligation de consultation politique pour les Etats parties au traité de l'Atlantique nord* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- BATHURST ET SIMPSON, *Germany and the North Atlantic Community — A Legal Survey*, Londres 1957.
- BERR, *Regional Organisations, a United Nations Problem* (AJIL, vol. 49, 1955).
- BECKETT, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, Londres 1950.
- BENIGST, *La Sarre, Etat européen*, Paris (Revue, 1954).
— *Le statut de la Sarre*, Paris (Chroniques Dalloz, 1955).
— *L'OTAN après les accords de Paris* (RGDIP, 1955).
- BENVENUTI, *La politique occidentale vis-à-vis de l'URSS et des pays satellites* (Annuaire européen, vol. III, 1957).

- BERENSON, *Deutschland in der atlantischen Gemeinschaft* (Aussen Politik, n° 7, novembre 1956).
- BENKES, *Do regional Pacts violate the Spirit of the UN? NATO as a case study* (World Affairs Interpreter, vol. XXIV, juillet 1953).
- BIERI, *La contribution financière allemande à la CED* (Revue politique et parlementaire, n° 56, juillet 1954).
- BILLOTTE, *La réforme de l'OTAN* (Le monde diplomatique, n° 38, juin 1957).
- BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Eintung. Ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen*, Bâle 1954.
- BISHOP, *The Contractual Agreements with the Federal Republic of Germany — A Study in the adaptability of international law to political realities* (AJIL, vol. 49).
- BLACKETT, *Atomic Weapons and East-West Relations*, Londres 1956.
- BONN, *Whither sovereign Germany?* (Contemporary Review, juin 1955).
- BONNEFOUS, *Les accords de Paris* (Revue politique et parlementaire, LVI, n° 642). — *Vers une communauté occidentale* (Revue, octobre 1954).
- Bonner Grundgesetz, Das (Beck, Munich, 1957).
- BRANDWEINER, *Die Pariser Verträge*, Berlin-Est 1955.
- BRIAGS, *The Final Act of the London Conference* (AJIL, vol. 49).
- Britain in Western Europe — *WEU and the Atlantic Alliance*, Londres 1956.
- CAMPANELLA, *Western Justification of the North Atlantic Pact* (thèse Lausanne 1952).
- CAPITANT, *Le réarmement de l'Allemagne et l'Union européenne* (Défense de la paix, n° 3, novembre 1954).
- CHASTANIER, *Le règlement sarrois* (Economie et politique, n° 2, octobre 1955).
- CHEVALLIER, *La Sarre, épreuve de l'Europe* (Etudes, n° 273, juin 1952).
- Chronique de Politique étrangère, publiée par l'Institut des relations internationales, Bruxelles, tomes VI-IX (1952-1956).
- COCATRE-ZILGNIEN, *Les accords de Paris devant le parlement français* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- *Situation de l'OTAN depuis les accords de Paris du 23 octobre 1954* (RGDIP, 1956).
- COLLIARD, *Actualité internationale et diplomatique*, Paris 1957.
- *Droit international et histoire diplomatique*, Paris 1950.
- CONAN, *The Future of Germany — The Significance of the new Agreements* (Vital Speeches of the Day, 21 janvier 1955).
- *The Significance of the London and Paris Agreements* (Department of State Bulletin USA, 20 novembre 1954).
- Conseil de l'Europe: *L'UEO* (Annuaire des organisations internationales, chapitre 1^{er}).
- COURTET, *La politique extérieure de l'Allemagne fédérale — 1953: année des décisions fuyantes* (Réalités allemandes, décembre 1953).
- *La République fédérale d'Allemagne et l'OTAN* (Documents, n° 13, janvier-février 1955).
- DEBNÉ, *Que penser de la CED?* (Discours devant le Conseil de la République, Année politique et économique, XXVII, n° 118, mars-mai 1954).
- DELBREZ, *La CED et les principes du droit public*, Paris 1954.
- DELMAS, *Le monde atlantique*, Paris 1958.
- DERUEL, *Le Tribunal international de la Sarre* (Annuaire Français, vol. II, 1956).

- DEUTSCH ET BURREL, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957.
- DIEUDONNÉ, *Aspects institutionnels et politiques de la défense européenne* (Etudes économiques, février-mars 1953).
- Documentation française, *Chroniques étrangères — Allemagne: Arrêt du Tribunal de Carlsruhe sur la Sarre* (n° 128, 22 mai 1955).
- Documents: *En marge des accords de Paris*, suite d'articles (n° 10).
- DULLES, *Review of Protocols on Termination of German Occupation and Accession of Germany to NATO* (Department of State Bulletin USA, n° 32, 11 avril 1955).
- DUROSELLE, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris 1957.
- DUVERGER, *L'Allemagne entre l'unité et l'Europe* (La Nef, décembre 1952).
- Economie et Politique: *Les accords de Paris et les relations économiques franco-allemandes* (novembre 1954).
- ELLWEIN, *Die Wiedervereinigung Deutschlands und der deutsche Federalismus* (Von Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung — Festschrift zum 75. Geburtstag von H. Nawiasky, Munich 1956).
- Entreprise: *Les accords de Paris vis d'Allemagne*, mai 1955.
- ENB, *L'europeanisation de la Sarre* (Documents, n° 7, mars 1952).
- ERVEN, *La conférence de Londres* (Revue de la politique mondiale, n° 5, 1954).
- Europa-Archiv: *Die Brüsseler Konferenz der Sechs EWG Staaten von 19. bis 22. August 1954* (Francfort, n° 9).
- FAURE, *Les accords franco-allemands sur la Sarre — Réalisme et sagesse* (L'Economiste, supplément au n° 562 du 8 novembre 1956).
- FAVREL, *L'Organisation atlantique face à l'avenir* (Les Débats de ce temps, avril 1957).
- Fédération: *Eléments du problème sarrois* (n° 12, avril 1955).
- FEILCHENFELD, *Status of Germany* (Yearbook of the Institute of World Polity, Washington 1957).
- FELDMAN, *The New Germany Army* (Contemporary Review, 186, décembre 1954).
- FENEALTEA, *Che cosa sono gli accordi di Parigi* (Mondo Operaio, vol. 7, n° 12, décembre 1954).
- FENWICK, *Collective Security and the London Agreements* (AJIL, vol. 49).
- FERRARI, *L'Agence de l'UEO pour le contrôle des armements* (Annuaire européen, vol. V, 1959).
- FLORY, *Les bases militaires à l'étranger* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- FONTAINE, *Dossiers pour un nouveau Genève* (Le Monde, 18-19 février 1958).
- FRASER, *Les deux Allemagnes d'aujourd'hui* (Année politique et économique, n° 29, novembre-décembre 1956).
- GELBERO, *Quelques observations sur le problème de l'unification de l'Europe* (Annuaire européen, vol. IV, 1958).
- GOODPASTER, *The Development of SHAPE, 1950-1953* (International Organisation, 1955).
- GREWE, *Der neue Deutschland-Vertrag* (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, n° 212, 10 novembre 1954).
- *Die Vereinbarungen von 1945 und die Politik der Wiedervereinigung* (Aussen Politik, 1954).
- *Die Wiedervereinigungsfrage in den Pariser-Verträgen* (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, n° 236, 15 décembre 1954).

- GROSSER, *L'Allemagne occidentale* (Revue française de science politique, juillet-septembre 1955).
- *Les Anglo-saxons en Allemagne* (La Nef, décembre 1952).
- GUODENHEIM, *Traité de droit international public*, Genève 1953.
- GUIARD, *La Communauté européenne de défense* (Revue politique et parlementaire, octobre 1952).
- HAMON, *Il y a une politique de rechange* (La Nef, décembre 1952).
- *Que penser des accords de Paris?* (L'Année politique et économique, n° 28, juin 1955).
- HARCOURT, *L'Allemagne d'Adenauer*, Paris 1958.
- *Bonn, Moscou et l'OTAN* (Études, n° 293, juin 1957).
- HEIZER, *Die Tätigkeit des ständigen Rüstungsausschusses und des Rüstungskontrollamtes der West-europäischen Union* (Europa-Archiv, n° 19, octobre 1956).
- HÉRAUD, *L'arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral allemand du 4 mai 1955 et le statut de la Sarre* (Revue du droit public et de la science politique, 1955).
- *La CED dans ses relations avec l'alliance atlantique et la fédéralisation fonctionnelle du continent* (Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1952, n° 4).
- *La supranationalité dans l'UEO* (ibid., 1955, n° 2).
- *L'OTAN* (Revue de droit public, 1955).
- Informations et Documents : *L'OTAN* (numéro spécial, avril-mai 1958).
- International Survey : *Germany and Western Security*, novembre 1954.
- ISMAY, *L'OTAN — Les cinq premières années*, Utrecht 1955.
- JAEGER, *Neugliederung und Wiedervereinigung* (von Bonner Grundgesetz zur Gesamtdeutschen Verfassung, Munich 1956).
- Journal officiel de la Sarre — Amtsblatt des Saarlandes : 1954-1956.
- KALIJARVI ET WILSON, *The organisational Framework of the North Atlantic Treaty* (AJIL, vol. 44, janvier 1950).
- KAUFMANN, *Die Thesen von den zwei Teilstaaten oder Teilvölkern* (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, n° 217, 1954).
- KIELMANZGOD, *Der Vertrag über die Gründung der EVG* (Europa-Archiv, VII, n° 13-14, juillet 1952).
- KNECHT, *Le désarmement et la réunification de l'Allemagne* (Le Monde diplomatique, juillet 1957).
- KORER, *The Integration of Western Europe* (Political Science Quarterly, vol. 69, septembre 1954).
- KOROVIN, *WEU — Menace to european Peace* (New Times, n° 47, novembre 1954).
- KRAFT, *Das Saarabkommen* (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1955, n° 30).
- KREZDORN, *Les Nations Unies et les accords régionaux* (thèse Genève 1954).
- KUNZ, *The Contractual Agreements with the Federal Republic of Germany* (AJIL, 1953).
- *The London and Paris Agreements on West Germany* (AJIL, vol. 49, 1955).
- *The Treaty establishing the EDC* (AJIL, 1953).
- KUTSCHER, *Die Beendigung des Besatzungsregimes nach dem Potsdamer Protokoll vom 23. Oktober 1954* (Betriebsberater, 1954).
- LACHS, *Le pacte de Varsovie* (Annuaire Français, vol. 1, 1955).

- LAPIE, *La Communauté européenne de l'armement* (Revue des Deux Mondes, 1^{er} septembre 1953).
- LARMINAT ET MANET, *La CED — I. Les données techniques; II. Les données politiques* (Politique étrangère, 1953, n^{os} 2-3).
- LASSALLE, *La leçon du jugement du Tribunal de Karlsruhe sur la Sarre* (Revue politique et parlementaire, 1955).
- LAURENT, *L'évolution de l'union franco-sarroise depuis 1950* (Journal de droit international, juillet-septembre 1955).
- LAVERONE, *Les accords de Londres et de Paris*, Paris 1955.
— *La CED*, Paris 1953.
- L'Economie : *Pourquoi faut-il ratifier les accords de Paris?* Supplément à novembre 1954.
- LEOARET ET MARTIN-DUMESNIL, *La CED — Etude analytique du traité du 27 mai 1952*, Paris 1953.
- LENTIN, *Les accords de Paris vus par le Bundestag* (Les Cahiers Internationaux, n^o 7, mars 1955).
- LEPRETTE, *Le statut de Berlin* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- LEVIN, *La République fédérale d'Allemagne dans le monde* (Revue militaire d'information, France, janvier 1958).
- LOECHEN, *A comparative Study of certain european Parliamentary Assemblies* (Annuaire européen, vol. IV, 1958).
- LOEWENSTEIN, *The Bonn Constitution and the EDC Treaties* (Yale Law Journal, 1955).
- LYON, *The new Germany* (Department of State Bulletin, n^o 32, janvier 1955).
- MALLET, *Les accords de Paris* (Le monde nouveau, n^o 10, 1955).
- MANGIN, *Perspectives de politique extérieure dans l'Allemagne de Bonn* (Revue de défense nationale, n^o 10, novembre 1954).
- MAROGEN, *Les accords de Paris devant le Sénat* (La Revue des Deux Mondes, 1^{er} mars 1955).
- MÉGRET, *La guerre psychologique*, Paris 1956.
- MENDES-FRANCE, *France and the Nine Powers Conference* (The Listener, octobre 1954).
- MERLE, *L'accord franco-allemand du 23 octobre 1964 sur le statut de la Sarre* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
— *Le règlement de la question sarroise* (Annuaire Français, vol. II, 1956).
- MIDDLETON ET BONN, *The London Conference* (The Contemporary Review, novembre 1954).
- MIDDLEY, *Germany and the NATO New-Look* (The Listener, n^o 58, 26 décembre 1957).
- MIKHAILOV, *European Security and the german Problem* (News, Moscou, n^{os} 6-8, 16 novembre 1955).
- MONTEIL, *Faut-il réarmer l'Allemagne?* (La Nef, décembre 1952).
- MORGAN, *Voici les accords de Londres* (Défense de la paix, n^o 3, novembre 1954).
- MORIZET, *Le régime parlementaire d'Allemagne occidentale* (Revue française de science politique, 1955).
- MÜNCH, *Zum Saarvertrag von 27. Oktober 1956* (Zeitschrift für ausländisches, öffentliches Recht und Völkerrecht, n^o 18, octobre 1957).

- MYROAL, *Realities and Illusions in regard to international Organisations*, Londres 1955.
- NAIOJONOV, *The german Problem and european Security* (News, septembre 1954).
Nouvelles de l'Europe — Bulletin international du Mouvement européen, n° 64-65 (août-septembre 1955).
- OTAN publié par le Service de l'information de l'organisation, 1958.
— *Vigilance — gage de liberté*, Paris 1959.
- PAOELFONO, *Regional Organisations and the UN* (International Organisations, vol. VIII, mai 1954).
- PANGE, *Le statut européen de la Sarre* (Revue de Paris, juillet 1954).
- PATTERSON, *The Saar Referendum* (Annuaire européen, vol. IV, 1958).
- PEARSON, *WEU — Implications for Canada and NATO* (International Journal, Toronto, X, n° 1, hiver 1954-1955).
- PENCHENIEN, *Berlin* (La Nef, décembre 1952).
Perspectives : *Les accords de Londres*, 1954, vol. 10.
— *Le Comité des armements de l'UEO* (15 mai 1955).
- PEZET, *De l'OTAN à l'OTAN — Le long périple européen à la recherche de la sécurité* (Revue politique et parlementaire, 1954).
- POLAK, *Die Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik und die deutsche Staatsfrage* (Neue Justiz, n° 8, juin 1954).
- RABINOVITCH, *Les traités de Bonn et le problème des dommages d'occupation* (Journal de droit international Clunet, 1955).
- Rapport sténographique du Conseil parlementaire de la République fédérale d'Allemagne.
- Relazioni internazionali : *La soluzione « europea » del problema saarese* (n° 18, 6 novembre 1954).
- REUTER, *Institutions internationales*, Paris 1955.
- REVIRE, *L'accord sarrois* (Revue, 15 novembre 1954).
- Revue internationale française du droit des gens : *Les accords de Paris — De la CED à l'UEO* (vol. XXIII, 1954).
- ROBERTSON, *European Institutions*, Londres, 1958.
— *The Creation of the WEU* (Annuaire européen, vol. II, 1956).
- ROAICHON ET ZIEGELMEYER, *L'affaire de Berlin*, Paris 1959.
- Round Table : *After EDC — Germany Co-operation with the West*, décembre 1954.
- ROUSSEAU, *Droit international public approfondi*, Paris 1958.
- ROVAN, *La désunion des Allemagnes* (La Nef, décembre 1952).
- SAINTE-LORETTE, *L'idée d'Union fédérale européenne*, Paris 1955.
- SCHUENER, *Artikel 146 Grundgesetz und das Problem der Verfassungsgebenden Gewalt* (Öffentliche Verwaltung, 1953).
— *Die Entwicklung der völkerrechtlichen Stellung Deutschlands seit 1945* (Die Friedenswarte, vol. 51).
— *Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität* (von Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung).
- SCHNEIDER, *Die Diskussion über die gegenwärtige Rechtsstellung des Saarlandes* (Europa-Archiv, n° 9, 5 novembre 1954).
- SCHWARTZ, *International Law and the NATO Status of Forces Agreement* (Columbia Law Review, décembre 1953).

- SEGRE, *La Germania dopo i trattati di Parigi* (Mercurio, n° 1, novembre 1954).
- SEVERAC, *La Sarre* (Economie et Politique, octobre 1955).
- SIBERT, *L'OTAN — Origines, mécanisme, nature* (RGDIP, 1956).
- SIDJANSKI, *Les organisations européennes sont-elles fédératives?* Fédération, n° 141, octobre 1956).
- SOGGINI, *Le organizzazioni internazionali a carattere europeo considerate in loro rapporti reciproci*, Padoue 1957.
- SOHN, *The Development of the atlantic Community* (Nordisk Tidsskrift for international Ret, 1953).
- SPAAR, *Questions d'actualité*, Paris 1958.
- SPERDUTI, *Dalla disfatta della Germania agli accordi contrattuali di Bonn* (La Comunità internazionale, 1952, n° 4).
- STÉPHANE, *Conséquences politiques du réarmement allemand* (La Nef, décembre 1952).
- STRANOE, *Strains on NATO*, Yearbook of World Affairs, 1956).
- The Economist: *What WEU is?* (14 mai 1955).
- The World Today: *Causes and Consequences of the Plebiscite in the Saar* (décembre 1955).
- *The EDC Problems of Ratification* (vol. X, n° 8, août 1954).
- Traité entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur le règlement de la question sarroise à Luxembourg, 27 octobre 1956 (La Documentation française — Notes et études, doc. 4-25, n° 2267, 2 mars 1957).
- TREMPONT, *Le traité instituant la CED* (The International and Comparative Law Quarterly, I, n° 4, octobre 1952).
- ULRICH, *Les accords de Paris devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe* (Études, janvier 1955).
- VAN DER GOES VAN NATERS, *Le statut futur de la Sarre, annexe et rapport présentés devant l'Assemblée du CE*, Strasbourg 1954.
- *L'histoire de la Sarre en documents* (Annuaire européen, vol. II, 1956).
- VAN LANGENHOVE, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies, 1946-1957*, La Haye 1958.
- VERNANT, *L'Allemagne souveraine et les problèmes allemands* (Revue de défense nationale, juillet 1955).
- *L'avenir de l'UEO* (Revue de défense nationale, juillet 1956).
- *Initiatives françaises sur le contrôle et la production des armements* (Revue de défense nationale, janvier 1955).
- *La négociation avec l'Est après la ratification des accords de Paris* (Revue de défense nationale, février 1955).
- VIANES, *Le principe de l'unanimité dans les organisations européennes* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- *Le référendum sarrois* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- *L'Union de l'Europe occidentale* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- VIRALLY, *La condition internationale de la République fédérale d'Allemagne après les accords de Paris* (Annuaire Français, vol. I, 1955).
- VON BRENTANO, *Le problème européen après la conférence de Londres* (Nouvelles de l'Europe, octobre 1954).
- *L'UEO e la comunità europea* (Relazioni internazionali, vol. XIX, n° 17, 23 avril 1955).

- VON DER HEYDTE, *La situation juridique de la République fédérale d'Allemagne* (Politique étrangère, n° 20, août-septembre 1955).
- VON SCHENKEL, *La conférence des neuf* (Europe unie, vol. 4, 1954).
- WAGNER, *Besatzungszonen und Spaltung Deutschlands* (Aussen Politik, 1954).
- WIEBRINGHAUS, *La situation juridique de la Sarre à la lumière des première et deuxième parties du rapport van der Goes van Naters sur le statut futur d'une Sarre européisée* (Annales sarraises, nos 1-2, 1954).
- WILARESS, *The North Atlantic Community and Western Europe* (European Integration, Baltimore 1957).
- WISS-VERDIER, *Vers un Etat souverain* (Documents, n° 9, décembre 1954).
- YAKEMTCHOUK, *L'ONU, la sécurité générale et le problème du régionalisme*, Paris 1955.
- *La place du droit international régional dans le droit international général* (Annales de droit et de sciences politiques, XIII, 1953).
- ZIVIC, *La Sarre, la France et l'Allemagne* (Revue de la politique mondiale, n° 5, 1^{er} novembre 1954).

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I. <i>L'origine des accords de Paris</i>	7
Section 1. La conférence de Bruxelles	7
Section 2. L'acte final de Londres	15
Section 3. Les accords de Paris	17
CHAPITRE II. <i>Le rétablissement de la souveraineté en République fédérale d'Allemagne</i>	21
Section 1. Les « accords contractuels » de Bonn	21
Section 2. La cessation du régime d'occupation dans la République fédérale	25
Section 3. Les pouvoirs conférés à la République fédérale	27
Section 4. Les « droits réservés » des trois Puissances occidentales	31
Sous-section 1. Les forces armées étrangères en République fédérale	36
Sous-section 2. Berlin	39
Sous-section 3. Les problèmes concernant l'ensemble de l'Allemagne: réunification et traité de paix	40
Section 5. Les prétentions internationales de la République fédérale	47

Section 6. Autres questions réglées relativement à l'Allemagne	52
CHAPITRE III. <i>La création de l'Union de l'Europe occidentale</i>	57
Section 1. Le traité de Bruxelles	57
Section 2. L'Union de l'Europe occidentale (UEO)	61
Section 3. L'Union de l'Europe occidentale comparée à la Communauté européenne de défense	77
CHAPITRE IV. <i>L'accession de la République fédérale d'Allemagne à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord</i>	81
Section 1. Le pacte atlantique	81
Section 2. L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)	88
Section 3. La République fédérale d'Allemagne à l'OTAN	94
Section 4. Les rapports juridiques entre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et l'Union de l'Europe occidentale	98
CHAPITRE V. <i>Le statut de la Sarre</i>	103
Section 1. L'accord franco-allemand de Paris	103
Section 2. L'activité de l'Union de l'Europe occidentale en Sarre	110
CHAPITRE VI. <i>Appréciation générale des accords de Paris</i>	115
Bibliographie des accords de Paris	117

**Achevé d'imprimer
le 16 décembre 1960
sur les presses de l'imprimerie
Delachaux & Niestlé s. a.
Neuchâtel (Suisse)**