Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

THESIS / THÈSE

DOCTEUR EN HISTOIRE

André de Staecke
un Belge à l'OTAN (1950-1976)

HOORICKX, Estelle

Award date:
2020

Awarding institution:
Universite de Namur

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 17. Jul. 2025

UNIVERSITÉ DE NAMUR

Faculté de Philosophie et Lettres

Section Histoire

André de Staercke : un Belge à l'OTAN (1950-1976)

Estelle HOORICKX

sous la direction de Monsieur le Professeur B. COLSON

Dissertation en vue d'obtenir le titre de

Docteur en Philosophie et Lettres

(orientation Histoire)

Année académique 2020-2021

Qu'il me soit permis ici de remercier monsieur le professeur Bruno Colson qui a accueilli mon projet et a bien voulu en assumer la direction. Son écoute bienveillante, sa disponibilité et ses conseils judicieux m'ont encouragée et aidée à le mener à bien.

Je suis profondément reconnaissante à monsieur le professeur Georges-Henri Soutou, qui m'a soutenue dès les premières heures de ce parcours doctoral. Sa parfaite connaissance du sujet, ses avis éclairés et ses encouragements furent pour moi une grande source d'inspiration.

J'adresse tous mes remerciements aux membres de mon comité d'accompagnement, le professeur Francis Balace (ULiège), le professeur Bruno Colson (Unamur) et le professeur Georges-Henri Soutou (Université Paris IV), qui ont accepté de me guider et de me conseiller pendant toute la durée de mon doctorat mais également de faire partie de mon jury de thèse.

Je remercie les membres du jury, le professeur Vincent Dujardin (UCLouvain), le professeur David Vrydaghs (UNamur) et le colonel BEM Patrick Eecloo (Institut royal supérieur de défense, Bruxelles), qui ont bien voulu lire ce travail et m'ont prodigué remarques et avis judicieux.

Rien n'aurait été possible sans le soutien et la bienveillance du colonel BEM Patrick Eecloo ; il a toute ma gratitude.

Madame Catheline Remy, directrice du Centre d'études de sécurité et défense, et le colonel d'aviation BEM Filip Borremans, Ir, directeur général de l'Institut royal supérieur de défense, m'ont permis de consacrer le temps indispensable à la rédaction de ce travail : qu'ils soient ici vivement remerciés. Merci aussi à la DG HR de la Défense qui m'a accordé les moyens nécessaires à la réalisation de cet ouvrage.

Ma reconnaissance va également à messieurs Didier Amaury (SPF Affaires étrangères), Nicholas Roche (Archives de l'OTAN) et Dominique Lambert (École royale militaire), ainsi qu'à tous les archivistes qui m'ont à maintes reprises facilité l'accès à la documentation sur le sujet.

Je tiens aussi à remercier chaleureusement mes deux relecteurs hors pair : Isabelle Raucq et Alban Bourguignon. Ce travail leur doit beaucoup.

Je ne peux passer sous silence la contribution irremplaçable de monsieur le vicomte Étienne Davignon : témoin des événements étudiés, il a pris le temps de répondre à mes nombreuses sollicitations et s'est avéré une précieuse source d'information.

Il serait difficile de mentionner ici toutes les personnes qui m'ont reçue et ont élargi le champ de ma réflexion par leurs souvenirs et leurs précisions. Que chacune d'elles soit chaleureusement remerciée.

Merci enfin à mes collègues du Centre d'études de sécurité et défense, dont l'amitié et l'expertise ont nourri mon travail.

Je remercie ma famille et mes amis pour leur indéfectible appui. Sans le soutien de Jonathan, cet ouvrage n'existerait pas. C'est pourquoi je le lui dédie, ainsi qu'à Tristan et Abigaël, nos deux magnifiques enfants.

Liste des abréviations

2 ATAF	Second Allied Tactical Air Force (Deuxième Force aérienne tactique alliée)
AAFCE	Allied Air Forces Central Europe (forces aériennes alliées du Centre-Europe)
ABC	Atomique(s), bactériologique(s), chimique(s)
ABM	Anti-Ballistic Missile
ACUE	American Committee on United Europe
AFCENT	Allied Forces Central Europe (forces alliées du Centre-Europe)
AGR	Archives générales du Royaume
AIRCENT	Allied Air Forces Central Europe (forces aériennes alliées du Centre-Europe)
AMAEB	Archives du ministère des Affaires étrangères belge
AMAEF	Archives du ministère des Affaires étrangères français
ANF	Atlantic Nuclear Force (force nucléaire atlantique)
APB	Annales parlementaires de Belgique
CA	Corps d'armée
CDH	Centre de documentation historique de la Défense
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne)
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
C.H. CRISP	Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques
CIA	Central Intelligence Agency
C-M	Council Memorandum (note succincte à l'intention du Conseil)
C-R	Council Record (Procès-verbal de la réunion du Conseil)
CSCE	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
CVCE	Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe
C-VR	Council Verbatim Record (compte rendu in extenso des réunions du Conseil)
DB	Division blindée
DI	Division d'infanterie
DPB	Documents parlementaires belges
DDB	Documents diplomatiques belges
DDF	Documents diplomatiques français
FLN	Front de libération nationale
FPHS	Fondation Paul-Henri Spaak
FPW	Fonds Pierre Wigny
FRUS	Foreign Relations of the United States
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile (missile balistique intercontinental)
INR	Institut national de radiodiffusion
IRBM	Intermediate-Range Ballistic Missile (missile balistique de portée intermédiaire)
JCS	Joint Chiefs of Staff (Comité des chefs d'état-major intermarmées)
KGB	Komitet gossoudarstvennoï bezopasnosti (comité pour la sécurité de l'État (URSS))

MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions (réductions mutuelles et équilibrées des forces)
MC	Military Committee (Comité militaire)
MLF	Multilateral Force (force multilatérale)
MRBM	Medium-Range Ballistic Missile (missile balistique de portée moyenne)
NADGE	NATO Air Defence Ground Environment (infrastructure électronique de la défense aérienne de l'OTAN)
NARA	National Archives and Records Administration
NICS	NATO Integrated Communications System (système de télécommunications intégré de l'OTAN)
NORTHAG	Northern Army Group (groupe d'armées des forces alliées du Centre-Europe de l'OTAN, chargé de la défense terrestre du nord de l'Allemagne de l'Ouest)
NPG	Nuclear Planning Group (Groupe des plans nucléaires)
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PC	Parti communiste
PO	Private Office of the NATO Secretary General (Cabinet du secrétaire général de l'OTAN)
QG	Quartier général
RDC	Richard Duke Coleridge (série chronologique du secrétariat exécutif de l'OTAN)
RFA	République fédérale d'Allemagne
RTBF	Radio-télévision belge de la Communauté française
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (commandant suprême des forces alliées en Europe)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks (pourparlers sur la limitation des armes stratégiques)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Grand Quartier général des puissances alliées en Europe)
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléairess
UEO	Union de l'Europe occidentale
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Introduction

André de Staercke confia un jour : « *Pour un petit pays, le problème est de trouver le courant et d'essayer d'y orienter l'embarcation, car en voulant aller à contre-courant, on casse sa rame et l'on est jeté hors du bateau. Mais grâce à la présence, à la sagesse et à l'intelligence, les grands esprits de petits pays peuvent influer sensiblement sur le cours des choses.* »[1] C'est dans ce contexte que résonne le jugement de Manlio Brosio, ancien secrétaire général de l'OTAN, sur André de Staercke, dont l'action selon lui permit à la Belgique de conserver son « *poids* » au sein de l'Alliance, même après le départ de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel[2].

Ces affirmations ouvrent quelques pistes préliminaires de recherche sur le rôle possible joué par André de Staercke, représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord entre 1950 et 1976, une durée de mandat inédite pour l'institution[3]. Ainsi donc, il s'agira de voir si l'homme contribua de façon spécifique et originale au processus de consultation et de décision de la plus haute instance politique de l'OTAN ou s'il se contenta de répercuter les vues de ses ministres de tutelle et singulièrement de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel. Dans quelle mesure André de Staercke participa-t-il aux démarches audacieuses entreprises par sa hiérachie pour maintenir la vitalité de l'Alliance et travailler au rapprochement Est-Ouest ? Le rôle d'André de Staercke évolua-t-il en fonction du contexte international, de la politique étrangère menée par le chef de la diplomatie de son propre pays, ou encore des relations interpersonnelles que l'ambassadeur entretint avec sa hiérarchie? Voilà quelques-unes des interrogations auxquelles tentera de répondre la présente étude, dont le but plus large sera de jeter un regard nouveau sur l'influence que put avoir un petit État sur la « *grande diplomatie* »[4] ainsi que sur les problématiques internationales au cœur de ses propres préoccupations et des conversations menées dans les coulisses de l'OTAN à une période cruciale de la guerre froide.

André de Staercke entre à l'OTAN au moment où est envisagé le réarmement de l'Allemagne et où la guerre froide acquiert une dimension planétaire[5]. Rapidement, la situation internationale incertaine et « *fluide* »[6] de l'époque, où les relations Est-Ouest se

---

[1] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview, « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [« J.H. »], « M. André de Staercke. Vingt-six ans d'Alliance atlantique », *La Libre Belgique*, 27 février 1976, p. 5.
[2] AMAEB, 18.298/IX/1-Brosio 1972-1975, M. Brosio à A. de Staercke, Turin, 27 septembre 1975, p. 1.
[3] La durée maximale du mandat d'un représentant permanent à l'OTAN est de 3 à 5 ans. Interview de Rudolf Huygelen, représentant permanent de la Belgique à l'OTAN de 2010 à 2014, par E. Hoorickx le 16 juillet 2015.
[4] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview, *op. cit.*, p. 5.
[5] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 767.
[6] R. Coolsaet, *Histoire de la politique étrangère belge*, Bruxelles, 1988, p. 256. Selon André de Staercke, une situation est « fluide » si elle est « *influençable* », c'est-à-dire si « *elle peut se développer dans un sens ou dans*

trouvent à une nouvelle croisée des chemins, offre à la Belgique des opportunités d'intervention sur la scène internationale. En effet, même si d'aucuns[7] estiment que la « détente »[8] commence après la crise de Cuba, les premiers signes d'amélioration des relations Est-Ouest apparaissent peu après la mort de Staline[9]. Cette relative détente connaît alors des périodes de crises et de tensions. Parmi celles-ci, citons la répression des émeutes de juin 1953 en Allemagne de l'Est, le soulèvement de Poznan, l'insurrection de Budapest et la crise de Suez en 1956 mais également la crise de Berlin, qui marquera profondément les relations Est-Ouest de 1958 à 1962, et enfin la crise de Cuba. La détente Est-Ouest sera également ralentie lors de l'intervention des pays membres du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie en 1968.

Si le début des années 1970 apparaît comme une période de détente – pendant laquelle les négociations stratégiques concernent surtout les Américains et les Soviétiques[10] –, l'URSS se lance ensuite, lorsque André de Staercke quitte l'OTAN en 1976, dans une politique plus offensive dans le tiers-monde mais aussi en Europe, dont les réactions restent hésitantes. G.-H. Soutou parle alors d'un « *recul de la détente* », qu'il situe à partir de 1975[11]. L'expression « *guerre fraîche* » a d'ailleurs été employée par Brejnev pour désigner les nouvelles tensions qui opposent les deux Grands de 1975 à 1985[12]. La présente étude envisagera attentivement l'hypothèse selon laquelle de Staercke donna effectivement sa pleine mesure dans le sillage de Paul-Henri Spaak, avec qui il collabora à l'OTAN entre 1954 et 1966, lorsque le ministre était à la tête des Affaires étrangères, avec un interlude remarqué comme secrétaire général de l'OTAN.

---

l'autre (…) et c'est pourquoi, il faut essayer de l'influencer dans un sens favorable » (AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, A. de Staercke, Commentaires sur le voyage à Moscou et à Kiev [du] 8 juillet 1963, p. 1). Le diplomate belge utilise notamment le terme « fluide » pour caractériser la situation au sein de l'Alliance atlantique, qu'il juge alors très complexe, au moment où la reconnaissance éventuelle de la République populaire de Chine par la communauté internationale suscite la polémique parmi les pays membres de l'OTAN (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke au Baron J. van den Bosch, Paris, 11 novembre 1964, p. 4).

[7] André Fontaine et Claude Quétel, par exemple, estiment que la guerre froide atteint son paroxysme avec la crise des fusées de Cuba, car la peur est telle de part et d'autre qu'il ne peut être question que de « détente » par la suite, et ce pour une longue période (A. Fontaine, *La guerre froide 1917-1991*, Paris, 323 ; Cl. Quétel (sous la dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, Paris, 2008, p. 202).

[8] D'après André de Staercke, le sens profond de la « *détente* » Est-Ouest, « *c'est que ni l'Est ni l'Ouest, par une exploitation abusive du relâchement des tensions, n'essaie de se doter d'une supériorité ou d'atouts qu'il n'aurait pas pu obtenir par la violence* » (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, Discours d'A. de Staercke à l'Association belgo-américaine de Bruxelles, le 4 février 1976, p. 13).

[9] Cl. Quétel (sous la dir.), *op. cit.*

[10] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 676. D'après G.-H. Soutou, pendant les années 1969-1975, on assiste à une profonde transformation du système international préfigurant celle des années 1989-1991, qui verront la fin du communisme en Europe de l'Est ainsi que la réunification de l'Allemagne, enjeu essentiel de la guerre froide (*Ibid.*, p. 699).

[11] *Ibid.*, p. 805.

[12] Cl. Quétel (sous la dir.), *op. cit.*, p. 288. Les grandes crises de 1978-1980 en Iran, en Afghanistan et en Pologne annonceront, quant à elles, l'arrivée en 1981, après l'élection du président Reagan, de la « *seconde guerre froide* » qui durera jusqu'à l'arrivée de Gorbatchev au poste de secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique en 1985 (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 806, 863, 893 et 939).

Les archives qui constituent le fil rouge de l'étude sont celles qu'André de Staercke a conservées tout au long de son mandat à l'OTAN et qui n'ont, à ce jour, jamais été exploitées de façon approfondie. Les papiers de l'ambassadeur se composent principalement de correspondances, de longues descriptions et analyses des missions effectuées, discours écrits par de Staercke, documents produits par l'OTAN, textes officiels et coupures de presse[13].

D'autres sources viendront compléter la recherche, parmi lesquelles les papiers de Paul-Henri Spaak et ceux de Pierre Harmel. La Belgique voit en effet se succéder cinq ministres des Affaires étrangères entre 1950 et 1976, dont deux, Spaak et Harmel, ont laissé une véritable empreinte sur l'Alliance atlantique. Leur influence sur la scène internationale et le rôle qu'ils joueront en faveur de la détente donneront à la voix d'André de Staercke une résonance d'autant plus importante à l'OTAN. En dehors de Paul-Henri Spaak et de Pierre Harmel, quatre autres personnes se trouveront pour quelques années à la tête du ministère des Affaires étrangères pendant la période étudiée. Il s'agit successivement de Paul van Zeeland, chef de la diplomatie belge de 1949 à avril 1954, Victor Larock de 1957 à 1958, Pierre Wigny de 1958 à 1961 et enfin Renaat Van Elslande de 1973 à 1977. L'action de ces hommes en faveur de l'Alliance atlantique ne sera évoquée que de manière ponctuelle, en fonction de leur impact éventuel sur le rôle joué par André de Staercke à l'international. Les annales et documents parlementaires belges nous permettront de saisir davantage les prises de position de la Belgique en matière de politique étrangère, et singulièrement à l'OTAN.

Afin de mieux cerner l'intérêt porté par les autres nations aux initiatives belges, il s'agira d'exploiter les papiers diplomatiques des ambassadeurs de Belgique à Paris, La Haye et Bonn mais également les archives de l'OTAN[14], celles du ministère des Affaires étrangères français de la Courneuve et enfin les archives du département d'État américain conservées à College Park. Les documents diplomatiques belges s'avèreront particulièrement utiles pour la question du réarmement allemand et la crise de Suez. Les documents diplomatiques des États-Unis, disponibles en ligne et communément désignés par « FRUS » (*Foreign Relations of the United States*), seront également précieux pour la question du réarmement allemand.

Les transcriptions d'interviews d'André de Staercke et Robert Rothschild, mises en ligne par le service des archives de l'Union européenne, seront également utilisées. En outre, le précieux témoignage d'Étienne Davignon[15] pourra éclairer, avec tout le recul critique

---

[13] Les papiers d'André de Staercke sont répartis dans 13 boîtes, dont les deux premières contiennent aussi des documents datés des années 1940. Si toutes les archives de De Staercke ont été consultées, 262 documents se sont avérés particulièrement utiles pour la rédaction de la présente étude.

[14] Outre les archives qui ont été consultées au siège de l'OTAN et celles qui ont été trouvées en ligne ou envoyées par le service des archives de l'Organisation, certains ouvrages rassemblant des archives de l'Organisation se sont avérés bien utiles, notamment à propos du « rapport Harmel ».

[15] Étienne Davignon entre au ministère des Affaires étrangères de Belgique en 1959 et devient chef de cabinet des ministres Spaak et Harmel de 1964 à 1969, et ensuite directeur général de la Politique jusqu'en

nécessaire, les événements dont l'ancien diplomate fut un acteur de premier plan. D'autres contemporains de De Staercke seront également interrogés.

Enfin, les archives du Centre de documentation historique des forces armées belges, dont celles du général Charles de Cumont[16], ne seront consultées que très ponctuellement. Si les ministres de la Défense, mais également certains officiers belges, ont sans doute joué un rôle dans l'orientation de la position de la Belgique au sein de l'Alliance, les archives de De Staercke en font en effet très peu mention.

L'étude comprend trois parties, s'appuyant chronologiquement sur les différents événements internationaux qui jalonnent la carrière de De Staercke à l'OTAN. La première partie traitera du rôle joué par de Staercke entre 1950 et 1955 dans la mise en place de l'OTAN et la question du réarmement allemand, au cœur de la réflexion euro-atlantique. La deuxième partie portera sur la période qui couvre les années 1956 à 1962. Celle-ci commence par la déclaration de « coexistence pacifique » de Khrouchtchev en février 1956 et prend fin avec la crise de Berlin. La troisième et dernière partie de l'étude analysera la contribution d'André de Staercke au sein de l'OTAN et à l'international depuis la crise de Cuba jusqu'à la signature de l'Acte final d'Helsinki, dernier événement majeur dont est témoin de Staercke en tant que représentant permanent de la Belgique à l'OTAN.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un chapitre préliminaire sera consacré aux atouts et aux personnalités clés de la politique étrangère belge entre 1950 et 1976, ainsi qu'aux années de la carrière d'André de Staercke qui précèdent son entrée à l'OTAN mais se révèleront déterminantes pour la suite. C'est en effet comme chef de cabinet du Premier ministre Hubert Pierlot, en exil à Londres, et ensuite comme secrétaire du Prince-Régent, qu'André de

---

1976. Il est un des protagonistes du rapport sur l'avenir de l'Alliance atlantique (Rapport Harmel) et préside le Comité qui prépare les premières propositions, en 1970, sur la coopération politique entre membres de la C.E.E. (Rapport Davignon). Commissaire européen à partir de janvier 1977, il devient vice-président, chargé des Affaires industrielles, de l'Énergie et de la Recherche de janvier 1981 à janvier 1985. En février 1985, il entre dans le groupe de la Société Générale de Belgique, dont il occupe la présidence en avril 1989 et la vice-présidence en février 2001. D'octobre 2003 à septembre 2010, il devient vice-président de Suez-Tractebel. Il est, à ce jour, conseiller du président Gérard Mestrallet chez Engie (ex-GDF/Suez) et préside différentes organisations belges, notamment la CMB (Compagnie Maritime Belge), Genfina (Société privée d'information, filiale d'Engie), Recticel (société d'isolation des bâtiments), le Palais des Beaux-Arts, la Fondation P.-H. Spaak, l'Institut Egmont et l'Ichec (Curriculum vitae d'Étienne Davignon transmis par l'intéressé à E. Hoorickx le 19 mars 2015).

[16] Seule une correspondance adressée à de Staercke a été retrouvée dans une des trois boîtes qui constituent les papiers du général belge. Le baron Charles de Cumont (1902-1990) commande le 1er bataillon des Forces belges au Royaume-Uni de 1940 à 1942, avant d'être mis à la disposition du Haut Commissariat à la Sécurité de l'État, de 1944 à 1946. En 1947, il devient directeur des études de l'École de guerre puis, de 1953 à 1955, chef d'état-major adjoint au QG du Northag (1953-1955). De 1955 à 1957, il est désigné commandant de l'artillerie du 1er corps d'armée. Il devient ensuite, pendant deux ans, chef d'état-major du commandement en chef des forces terrestres alliées Centre-Europe (QG Landcent). De 1959 à 1963, il est désigné président du comité des chefs d'état-major de l'armée belge. Commissionné lieutenant-général en 1964, il exerce, à Washington pendant trois ans, puis à Bruxelles jusqu'en 1968, la présidence du Comité militaire de l'OTAN. La même année, il devient président de l'Association atlantique belge, fonction qu'il occupera jusqu'en 1978 (L.-F. Vanderstraeten, « Charles de Cumont », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 4, 1997, pp. 87-89).

Staercke rencontre et noue des relations durables avec plusieurs personnalités de grande envergure, tels Paul-Henri Spaak, Winston Churchill et Antonio de Oliveira Salazar. La plupart de ces contacts privilégiés serviront plus tard la cause belge, voire celle de l'Alliance.

Chapitre préliminaire. Un début de carrière très prometteur (1939-1950) et une politique étrangère de la Belgique tournée vers le multilatéralisme

Un docteur en droit talentueux remarqué par Hubert Pierlot

André de Staercke naît à Gand le 10 novembre 1913, dans une ancienne famille d'industriels du textile. Brillant élève des jésuites au collège Sainte-Barbe, il entame ensuite des études aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur, où il obtient le diplôme de candidat en philosophie et lettres. Selon ses propres dires, ces « *quatorze ans de jésuitière* » l'imprègnent profondément de culture gréco-latine et patristique ; il sera, jusqu'à la fin de sa vie, un lecteur assidu de saint Augustin[17]. De culture catholique, de Staercke n'est cependant pas pratiquant[18]. La plume de l'homme, même dans ses écrits les plus officiels, est particulièrement marquée par celle de ses auteurs préférés, tel Stendhal[19]. Le diplomate fréquente d'ailleurs, tout au long de sa carrière, des personnalités diverses du monde littéraire francophone comme Marguerite Yourcenar, le journaliste du *Monde* André Fontaine et, surtout, son ami Charles Orengo, directeur littéraire de la Librairie Arthème Fayard, maison d'édition qui publiera les mémoires de Paul-Henri-Spaak[20]. En 1936, André de Staercke obtient le titre de docteur en droit à la faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain. Trois ans plus tard, après avoir obtenu plusieurs diplômes d'études supérieures en droit, il défend, à la Sorbonne, une thèse intitulée *De la création d'un Conseil d'État en Belgique,* qui sera publiée aux Presses Universitaires de France. Appelé à la présidence de l'association des étudiants catholiques, il noue de nombreuses relations avec les hautes autorités ecclésiastiques françaises[21]. Selon ses propres dires, il connaît alors « *tous les évêques de France* »[22] et vit à Paris « *les années les plus heureuses de [sa] vie* »[23]. Après la guerre, André de Staercke

---

[17] G. Kurgan-van Hentenryk, « André de Staercke (1913-2001) », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 9, 2007, p. 143.
[18] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 4 septembre 2015.
[19] Cet extrait de la correspondance d'André de Staercke avec Pierre Wigny en dit long sur les dons d'écriture de l'ambassadeur. L'homme décrit ici un déjeuner passé à Menaggio, en présence du chancelier Adenauer : « *[l]e Chancelier paraissait quelque peu fatigué. Nous sortîmes dans la splendeur d'un milieu d'après-midi d'automne qui fondait dans une poudre d'or au-delà des eaux du Lac de Côme, la pointe de Bellagio avec les lointains bleutés de la Brianza. Toutes les réminiscences de Stendhal surgissaient du paysage* » (AMAEB, 18.298/VI/1-liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 12 septembre 1960, p. 14).
[20] AMAEB, 18.298/IX/5-liasse O, Ch. Orengo à A. de Staercke, Paris, 7 avril 1959 ; *Ibid.*, 20 avril 1959 ; *Ibid.*, 24 octobre 1968 ; *Ibid.*, 13 juin 1969 ; *Ibid.*, 5 mars 1970, pp. 1-2 ; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à Paul-Henri Spaak, Paris, 2 mars 1964, pp. 1, 5.
[21] G. Kurgan-van Hentenryk, *op.cit.*, pp. 143-144.
[22] P. Stéphany, *La Belgique sous la Régence (1944-1950), Une époque et son histoire*, Gerpinnes, 1999, p. 353.
[23] A. de Staercke, *« Tout cela a passé comme une ombre ». Mémoires sur la Régence et la Question royale. Textes et documents édités par Jean Stengers et Ginette Kurgan-van Hentenryk*, Bruxelles, 2003, p. 13.

continue de côtoyer l'évêque d'Orléans, Mgr de la Vacquerie, avec lequel il passe des « *heures délicieuses dans la Ville Éternelle* »[24].

Ce sont ses travaux sur le Conseil d'État qui font remarquer André de Staercke à Bruxelles. En novembre 1939, il est appelé à rejoindre le cabinet du Premier ministre Hubert Pierlot pour s'occuper de la réforme administrative de l'État. Il est alors nommé conseiller d'administration, adjoint à la réforme administrative. En 1940, de Staercke suit le gouvernement dans sa fuite vers Vichy. C'est là que ses relations avec l'épiscopat deviennent très utiles. À Rouen, il obtient de l'évêque du lieu un logement pour la caravane gouvernementale embouteillée dans les foules de l'exode. À Bordeaux, comme le gouvernement ne sait que faire de ses archives royales transportées depuis Bruxelles par trois camions, il trouve à les faire entreposer dans une abbaye bénédictine où elles passeront la guerre[25].

En août 1940, le service administratif dont dépend de Staercke est rattaché au commissariat général à la restauration. À la demande du comte Lippens, qui a reconstitué le Centre d'étude pour la réforme de l'État (CERE) avec l'approbation du roi, André de Staercke est alors détaché au secrétariat du centre localisé à Bruxelles, qui a pour mission d'étudier la transformation du régime au lendemain de la paix[26].

Exil à Londres

Rencontre avec la famille Spaak

Début 1942, Hubert Pierlot décide de faire venir à Londres un fonctionnaire de confiance pour renforcer son cabinet. Son choix se porte sur André de Staercke, qui sera accompagné par Fernand Spaak, de dix ans son cadet. Le jeune homme de 18 ans, fils du ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak, désire s'engager dans la *Royal Navy*[27]. Le périple est organisé par le réseau Comète et durera deux mois. Les voyageurs transitent par la France, l'Espagne et le Portugal, et nouent une profonde amitié, à l'origine des liens intimes qui uniront de Staercke à Paul-Henri Spaak et sa famille sa vie durant[28]. Pendant la guerre, de Staercke sauvera d'ailleurs la vie de P.-H. Spaak, à qui il parviendra à procurer la pénicilline,

[24] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Monseigneur Robert Picard de la Vaquerie. Evêque d'Orléans 1953-1954, Monseigneur de la Vaquerie. Evêque d'Orléans à A. de Staercke, Orléans, 6 novembre 1954.
[25] P. Stéphany, *op. cit.*, pp. 353-354.
[26] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, p. 144.
[27] Interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015.
[28] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*

médicament nouvellement apparu, qui le guérira d'une grave infection. Spaak se souviendra avec reconnaissance de cet épisode et l'amitié des deux hommes perdurera jusqu'à la mort[29].

André de Staercke avoue n'être jamais parvenu à dresser un portrait de Paul-Henri Spaak. Il confie en effet « *ne plus connaître ceux que l'on connaît trop bien (...). De 1942 à 1971, nous avons vécu dans une telle intimité que les actions les plus délicates de sa vie publique et de sa vie privée me semblaient aller de soi, sans autre explication qu'il était Paul-Henri Spaak. Et pourtant, il faut tenter d'analyser ce que fut cette personnalité d'autant plus étonnante qu'elle appartenait à un pays où il semble impossible d'être grand. Je reviens sans cesse à cette citation de Platon dans les Lois que j'ai si souvent utilisée à son propos qu'elle est devenue presque banale, mais elle est belle et juste : " un grand homme né dans une petite bourgade ". Un grand homme oui, avec ses éclatantes qualités et ses multiples défauts, comme dans ces vies des hommes illustres de Plutarque, de superbes statues antiques, toujours vivantes avec leurs cicatrices.* »[30]

André de Staercke confie que ce qu'il a surtout admiré chez Spaak « *c'est le jugement, la conclusion qu'il tirait de cette vaste masse mondiale de sollicitations que constituent les faits. Faire abstraction de l'immédiat pour trouver l'important, c'est la grâce qu'il avait. Enfin, il était imbattable pour tout présenter de manière humaine : il s'adressait au cœur.* »[31] Il décrit l'art oratoire de Spaak en ces termes : «*[u]ne clarté, tout d'abord, qui fut toujours essentielle à ce jugement lucide. Un lyrisme ensuite sans lequel un homme politique ne peut pas créer le sentiment d'une cause. Un réalisme encore qui peut donner l'espoir du succès. Et enfin, une culture intimement assimilée qui permet, en dehors des impératifs idéologiques, d'accueillir et d'exprimer les tendresses de l'âme et les mouvements du cœur.* »[32] Et d'ajouter que toutes ces qualités « *nous font savourer le bonheur nostalgique et la fierté d'avoir été Belges !* ». François de Rose[33] parlait de la « *communauté d'idéal* »[34] que Spaak, ce « *bâtisseur de l'avenir* »[35], partageait avec de Staercke.

---

[29] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 23.
[30] *Ibid.*, pp. 32-33.
[31] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [Jacques Hislaire], « Les vingt ans de l'Alliance atlantique racontés par ceux qui les ont vécus », *La Libre Belgique*, 8 avril 1969, p. 1.
[32] « Préface d'André de Staercke » dans P.-F Smets, *La pensée européenne et atlantique de P.-H. Spaak (1942-1972)*, vol.1, Bruxelles, 1980, p. XV.
[33] François de Tricornot de Rose (1910-2014) entame une carrière diplomatique en 1937. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il devient conseiller diplomatique du général Weygand à Alger puis, en novembre 1941, rejoint l'ambassade de France en Argentine. Après la guerre, il se consacre aux problèmes de défense, mais également aux questions nucléaires. De 1945 à 1949, il siège à la Commission pour le contrôle international de l'énergie atomique de l'ONU. En 1952, il participe à la fondation du Centre européen de la recherche nucléaire (CERN), dont il préside le conseil d'administration de 1958 à 1960. En 1956, il devient chef du service des pactes, des affaires atomiques et des affaires spatiales du ministère des Affaires étrangères. En 1961, il est nommé adjoint-civil au chef d'état-major général de la Défense nationale. Il devient ensuite ambassadeur de France au Portugal en 1964 puis, de 1970 à 1975, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. La négociation, en 1974, de la déclaration d'Ottawa constitue son succès diplomatique le plus important. Dans ce texte, les États membres de l'OTAN reconnaissent la

L'ami de Churchill et de Salazar

Dès son arrivée à Londres, André de Staercke est nommé en avril 1943, à titre intérimaire, chef de cabinet du Premier ministre et secrétaire du Conseil des ministres[36]. Il n'a pas encore trente ans. Sa jeunesse n'est cependant pas un obstacle : Spaak insiste pour que l'on désigne un homme jeune[37]. André de Staercke occupe la fonction jusqu'à la chute du cabinet Pierlot le 6 février 1945[38]. Comme André de Staercke parle bien l'anglais et entretient de bonnes relations avec la fille du Premier ministre britannique, Mary, il devient, à la fin de la guerre, un familier de Winston Churchill, avec qui il passe de longues soirées[39]. Il sera d'ailleurs choisi pour être le parrain de sa petite-fille, Emma Soames, fille de Mary[40].

Les rencontres entre les deux hommes ont surtout un « *caractère littéraire et de délassement* »[41]. Ainsi, ils se récitent des vers de leurs auteurs favoris et font des réussites. Ils évitent en général de parler politique[42]. André de Staercke décrit dans ses mémoires posthumes toute l'estime qu'il éprouve pour le « *Vieux Lion toujours redoutable, (...) [qui] mettait encore sa griffe sur tout* »[43]. Il ne cache pas son admiration envers « *la religion qu'il avait de la démocratie* »[44], son « *optimisme de mélancolie et son énergie de tristesse* »[45], son « *extrême sensibilité* »[46] ou encore son « *sens inné des affinités* »[47]. Pour André de Staercke, « *[i]l avait rêvé sa vie et il avait vécu son rêve* »[48]. Même après la guerre, les intuitions de Churchill « *demeuraient uniques, son activité, sa curiosité restaient universelles, sa voix gardait des accents qui transportaient l'âme et arrachaient des larmes* »[49]. Il admire également « *ce mélange de lyrisme et d'humour si caractéristique chez lui et qui donnait à son langage une dimension un peu prophétique et un écho de solennité assourdie par sa bonhomie* »[50]. Et d'ajouter : « *C'était un mélange de défi et d'acceptation, de ruse de force,*

---

contribution de la force nucléaire française à la défense de l'Europe (*Who's who in France*, Paris, 2013, p. 2165 ; F. Heisbourg, « François de Rose (1910-2014), diplomate et stratège », *Le Monde*, 26 mars 2014).

[34] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, François de Rose à A. de Staercke, 31 juillet [1972].

[35] *Ibid.*

[36] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, p. 144.

[37] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 9.

[38] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*

[39] *Ibid.*

[40] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 257.

[41] *Ibid.*, p. 16.

[42] *Ibid.*

[43] *Ibid.*, p. 270.

[44] *Ibid.*, p. 256.

[45] *Ibid.*

[46] *Ibid.*, p. 254.

[47] *Ibid.*, p. 264.

[48] *Ibid.*, p. 255.

[49] *Ibid.*, p. 270.

[50] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre », dans *Nouvelles de l'OTAN, Numéro spécial vingtième anniversaire*, OTAN Service de l'information, Bruxelles, avril 1969, p. 2.

de triomphes douloureux et de glorieux échecs »[51] et « *ayant du cœur, il était à la fois fort et faible.*[52] *(...) Ses espièglerie, ses sautes d'humeur, ses coups de butoir, l'inattendu de ses décisions, leur caractère spectaculaire, effrayaient les mentalités ordinaires et les temps normaux. (...) On l'aimait, on l'admirait, il incarnait le héros que l'on ne peut pas être.* »[53]

Michael Bloch parle d'« *amitié nocturne* »[54], pendant la guerre, entre André de Staercke et Winston Churchill, dont il se demande s'il n'était pas lui aussi secrètement homosexuel, allégation fermement contestée par Étienne Davignon. Quoi qu'il en soit, les relations entre les deux hommes, moins régulières après 1945, vont perdurer. Le diplomate passe ainsi quelques jours à Londres pour fêter le quatre-vingtième anniversaire de son ami et se préoccupe régulièrement de la santé du « *Vieux Lion* »[55]. Leur amitié fut si forte qu'en 1965, aux funérailles de Churchill, André de Staercke se trouve, selon les dernières volontés du défunt, placé dans le cortège funèbre derrière les membres de la famille et les chefs d'État étrangers mais devant les personnalités politiques étrangères[56].

De son côté, c'est en 1940 que Paul-Henri Spaak fait la connaissance de Winston Churchill, un homme à qui il voue une admiration sans bornes et avec lequel il nouera une réelle amitié après la guerre[57]. L'apparence physique, les qualités oratoires[58], voire les goûts culinaires des deux hommes feront d'ailleurs l'objet de nombreuses comparaisons[59]. Le *Corriere della Sera* parle ainsi de Spaak comme du « *Winston Churchill dei Belgi* »[60]. Spaak se montre fier de cette ressemblance, qu'il commente ainsi non sans humour : « *[l]ook at my*

---

[51] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 251.
[52] *Ibid.*, p. 254.
[53] *Ibid.*, p. 255.
[54] M. Bloch, *Closet Queens: Some 20th Century British Politicians*, Londres, 2015, p. 92. Selon Étienne Davignon, Winston Churchill n'était pas homosexuel. « *De plus, vu l'époque et le climat sécuritaire, il était hors de question pour André de Staercke de vivre des " amitiés particulières " avec des hommes, tant qu'il était en poste à l'OTAN. Il a donc dû porter sa croix.* » Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 23 mars 2017.
[55] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, A. de Staercke à Salazar, Paris, 28 décembre 1954, p. 2 ; *Ibid.*, 5 juillet 1962, p. 4.
[56] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 15.
[57] C'est après la guerre que Spaak approche Churchill plus intimement, notamment lors d'« *inoubliables meetings pour l'Europe dont il était devenu l'un des champions* ». Par la suite, Spaak rencontrera Churchill plusieurs fois, mettant un point d'honneur à lui présenter ses respects et à lui témoigner son affection, aussi souvent que possible (P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris, 1969, pp. 129-130).
[58] André de Staercke compare l'art oratoire de Spaak et de Churchill : « *Car tel est l'orateur. Son silence est précurseur. Je l'ai vu chez Churchill, comme je l'ai vu chez Spaak. Toute une mimique s'engage avant même de commencer le combat. C'est une sorte de fascination réciproque qui prépare l'atmosphère.* » (« Préface d'André de Staercke », *op. cit.*, p. IX)
[59] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n., « Paul-Henri Spaak, 73, a Father of Postwar Europe, Dies », *International Herald Tribune*, 1er août 1972, p. 1 ; *Ibid.*, S.n., « M. Paul-Henri Spaak. A leading statesman of the new Europe », *Time*, 1er août 1972 ; *Ibid.*, S.n., « Spaak's links », *Time*, 1er août 1972 [article découpé] ; AMAEB, 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, Commémoration PH. Spaak. Discours prononcé par Monsieur R. Van Elslande, ministre des Affaires étrangères, le 3 décembre 1973, p. 2.
[60] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. Pieroni, « Spaak : prima l'Europa », *Corriere della Sera*, 18 mai 1969.

double chin »[61]. Pour André de Staercke, Spaak et Churchill, aux qualités oratoires non contestables[62], font partie des « *fortes personnalités (...)* [qui ont] *engendré le meilleur. (...) Sans la voix de Churchill, le monde occidental vaincu aurait-il pu sauvegarder l'espoir de reconquérir sa liberté ? (...) Sans la voix de Spaak, l'Europe aurait-elle cru à sa chance d'exister ?* »[63]

De cette époque d'exil date aussi une rencontre qui scelle une amitié profonde entre de Staercke et une personnalité controversée dans les démocraties occidentales : le président portugais Antonio de Oliveira Salazar[64]. Des relations personnelles se nouent à Lisbonne en 1943, lors d'une mission d'André de Staercke, au cours de laquelle ce dernier réussit à conclure un arrangement entre la Belgique libre et le Portugal à propos de terrains diamantifères disputés entre le Congo et l'Angola[65].

Outre les missions diplomatiques auprès de Salazar – qui, d'ailleurs, l'embarrasseront parfois –, de Staercke noue une réelle et profonde amitié avec le président portugais[66]. Jusqu'à la mort de ce dernier, les deux hommes entretiennent une correspondance soutenue, s'envoient bons vœux et cadeaux. Salazar fait parvenir chaque année, pour Noël, deux caisses d'ananas des Açores à Spaak et à de Staercke. Ce dernier lui offre, à son tour, livres d'art et ouvrages de la Pléiade[67]. Après la guerre, André de Staercke rencontre le président portugais, une ou deux fois par an, et ce pendant de longues heures, au palais São Bento à Lisbonne. Ensemble, ils discutent volontiers des grandes questions d'actualité[68]. L'ambassadeur avoue

---

[61] *Ibid.*, A. Ramsay, « Belgium's elder stateman looks back », *The Bulletin. The Belgian weekly in English*, Bruxelles, 7 mars 1969, n°9, p. 15.

[62] André de Staercke fait une longue comparaison des qualités oratoires de Spaak et Churchill dans « Préface d'André de Staercke », *op. cit.*, pp. IX-X.

[63] *Ibid.*, p. XII.

[64] Antonio de Oliveira Salazar (1889-1970) est un homme politique portugais catholique, conservateur et anticommuniste. Professeur d'économie à l'université de Coimbra, il devient président du Conseil des ministres du Portugal en 1932 et occupe cette fonction jusqu'en 1968. Inspirateur et figure centrale du régime autoritaire Estado Novo, dont l'avènement est la conséquence d'une contre-révolution menée par des généraux portugais en 1926, Salazar règne en maître absolu sur le Portugal pendant quarante ans. Malgré une opposition croissante dans le pays contre le régime en place et les mouvements d'indépendance des colonies portugaises en Afrique, Salazar arrive à maintenir son pouvoir au Portugal et sur les territoires d'outre-mer, grâce notamment à une répression policière qui contraint les opposants au silence, à la prison ou à l'exil. Seule la maladie écarte le président portugais du pouvoir, en septembre 1968 (*The New Encyclopaedia Britannica*, Chicago, 2010, vol. 10, p. 349 ; F. Ribeiro de Meneses, *Salazar. A political biography*, New York, 2009). D'après André de Staercke, le livre d'Hugh Kay sur Salazar et le Portugal moderne, publié à New York en 1970, est un des meilleurs livres, si pas le meilleur, qu'il ait lu sur Salazar et le Portugal (AMAEB, 18.298/IX/5-liasse O, A. de Staercke à Ch. Orengo, Bruxelles, 5 mars 1970, pp. 1-2).

[65] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, p. 144.

[66] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse E. Davignon 1964-1974, A. de Staercke à E. Davignon, Paris, 8 juin 1964, pp. 1 et 4.

[67] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 21 novembre 1955 ; AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous-liasse Salazar, A. de Staercke à Salazar, Paris, 28 décembre 1954, p. 1 ; *Ibid.*, 28 novembre 1956, p. 2 ; *Ibid.*, 27 mars 1962, p. 1 ; *Ibid.*, 19 décembre 1963, p. 1 ; *Ibid.*, Télégramme de O. Salazar à A. de Staercke, Lisbonne, 28 mai 1964 ; AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, P.H. Spaak au Président Salazar, s.l., [juin 1962], p. 1.

[68] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous-liasse Salazar, A. de Staercke au président Salazar, Paris, 20 décembre 1960, pp. 1-2 ; AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.H. Spaak, Paris, 6 juin 1962, p. 1.

puiser « *inspiration* » et « *réconfort* » auprès de Salazar[69]. Pour André de Staercke, tout ce qui se rapporte à Salazar est « *équilibre, calme, harmonie* »[70]. Il apprécie en outre sa « *grande chaleur humaine* »[71]. André de Staercke confie à l'homme d'État portugais combien il chérit leur amitié qui, dit-il, est « *une des choses les plus précieuses de [son] existence* »[72]. Pour lui, lors de « *ces longues conversations dans le calme de Lisbonne, (...) tous les problèmes s'éclairent même s'ils ne sont pas résolus* »[73]. « *Salazar et le Portugal »,* dit-il, *« me délivrent d'une réalité monotone et sans couleurs, celle d'une progression lente et disciplinée à travers les problèmes ardus et précis qui font la vie quotidienne. Plus et mieux que personne, Salazar pouvait s'y mouvoir avec une conscience méthodique, une intelligence rigoureuse et défiante des excès de l'imagination.* »[74] Pour André de Staercke, la solitude du président portugais « *n'avait rien d'une réclusion, son austérité n'avait rien de sévère, son sérieux était traversé d'humour et ce silencieux pouvait faire des confidences* »[75].

Le plaisir de ces rencontres est partagé par Salazar. Ce dernier s'adresse en ces termes à de Staercke : « *Si vous dites que ces conversations vous sont utiles, à moi, elles me font bien du plaisir.* »[76] Il considère le diplomate belge comme un « *grand ami dont il [aime] la présence et [apprécie] l'intelligence et l'expérience* »[77]. André de Staercke reconnaît une certaine « *sagesse* »[78] dans la politique coloniale de Salazar[79] et admet « *la valeur de ses réalisations au Portugal* »[80]. Selon lui, « *la fermeté d'âme [du président] conduit le Portugal vers des eaux plus calmes. C'est la justification du pilote de ne pas s'être laissé détourner par l'assaut de la tempête.* »[81]

Pour André de Staercke, « *quand on avait appelé [Salazar] au pouvoir, tout n'était pas seulement à faire, tout était d'abord à défaire. Il avait fallu rendre du sérieux à l'État, substituer l'action au bavardage.* »[82] « *La vraie tyrannie avait résidé dans la scandaleuse*

---

[69] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous-liasse Salazar, A. de Staercke au président Salazar, Paris, 28 novembre 1956, p. 2.
[70] A. de Staercke, *op. cit*., p. 284.
[71] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, *op. cit*., p. 16.
[72] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, *op. cit*., 20 décembre 1962, p. 1.
[73] *Ibid.*, pp. 1-2.
[74] A. de Staercke, *op. cit*., p. 295.
[75] *Ibid*., p. 285.
[76] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, *op. cit*., 8 juin 1964, p. 18.
[77] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous-liasse Salazar, L. Goffin à P.H. Spaak, Lisbonne, 27 novembre 1964, p. 4.
[78] *Ibid*., A. de Staercke au président Salazar, Paris, 20 décembre 1960, p. 2.
[79] Pour Salazar, « *[s]i le coup d'arrêt [n'est] pas donné maintenant et par quelques pays lucides, l'Afrique [sera] définitivement perdue et si ce continent [est] perdu, même si ce n'[est] pas par une victoire communiste, ce [sera] une décisive défaite pour le monde libre* ». Et d'ajouter : « *Les mesures que nous avons prises actuellement en Angola nous permettent de faire face à la situation, de nous y maintenir et de prévoir le progrès de ce territoire sous notre autorité.* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.H. Spaak, Paris, 6 juin 1962, pp. 9-10)
[80] *Ibid.*, p. 7.
[81] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, A. de Staercke à Salazar, [Paris], 24 décembre 1964, p. 2.
[82] A. de Staercke, *op. cit*., p. 288.

incapacité de la soi-disant démocratie portugaise qui l'avait précédé et qui n'avait été qu'une dictature de partis au profit d'une poignée d'hommes s'arrachant tour à tour le pouvoir. (...) Témoin d'une décomposition presque complète des cadres sociaux, il connaissait la vertu de l'ordre. Il le restaura et, avec lui, il rétablit les finances. »[83] André de Staercke souligne l'« *analyse lucide des faits* »[84] dont fait preuve Salazar. « *Il fut atlantique, parce que son pays " au bord mystérieux du monde occidental " devait l'être naturellement et l'avait été le premier. Il s'attacha à la notion d'empire colonial, parce qu'elle forgeait l'âme du Portugal autour d'une gloire ancienne. Il soutint l'Espagne de Franco par une sincère conviction anticommuniste. Mais, dans chacun de ces trois cas, le motif idéaliste était solidement étayé par une raison d'intérêt. Le Pacte atlantique servait à le défendre, l'empire était une source possible de richesses, l'alliance espagnole transformait en ami le plus dangereux des voisins.* »[85]

Même si André de Staercke n'a pas toujours approuvé Salazar en tout point[86], il confiera plus tard spontanément : « *Comme j'ai aimé cet homme !* »[87] D'après J. Stengers, *« ces paroles étaient un hommage ému à la rigueur intellectuelle, morale et politique de Salazar* »[88].

---

[83] *Ibid.*
[84] *Ibid.*, p. 293.
[85] *Ibid.*, p. 294.
[86] De Staercke tente de convaincre Salazar d'introduire au Portugal « *une forme de régime démocratique où le débat pourrait exister entre des partis ayant des programmes opposés dans une compétition au pouvoir* ». Il essaie en outre d'influencer la position colonialiste de son ami. André de Staercke, fort de l'expérience malheureuse de son pays au Congo, suggère ainsi au président portugais un plan d'autonomie progressive envers ses colonies qui pourrait, éventuellement, être soutenu par les alliés du Portugal et surtout par le plus important d'entre eux, les États-Unis (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 7 ; AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 25 juillet 1961, pp. 5, 8 et 10).
[87] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 24.
[88] *Ibid.*

De Staercke devient secrétaire du Prince-Régent

À la Libération, André de Staercke accepte la proposition du baron Robert Goffinet[89], alors mourant, de reprendre, en février 1945, sa fonction de secrétaire du Prince-Régent, Charles,[90] dont il devient le principal conseiller politique. Son rôle d'éminence grise lui vaudra d'ailleurs d'être considéré comme l'un des responsables de l'abdication du roi Léopold III[91]. Ce dernier se plaint de l'influence que de Staercke exerce sur son frère. D'après le journaliste Pierre Stéphany, « *[u]ne vraie amitié unissait le secrétaire à son patron, qui n'était que de dix ans son aîné ; mais surtout, véritable tête politique auprès d'un prince sans expérience, de Staercke lui disait : " Il ne faut pas qu'on ne vous aime pas, mais il ne faut pas non plus qu'on vous aime trop. " Léopold dut à de Staercke l'impartialité officielle de Charles.* »[92] Pour le diplomate belge, grâce à la régence du prince Charles, et malgré la question royale[93], la « *Belgique a été relevée de ses ruines, la prospérité lui a été rendue et la dynastie a été sauvée* »[94].

---

[89] Le baron Goffinet reçoit une dernière fois André de Staercke le 8 février 1945. Il se dit heureux et tranquillisé d'apprendre que celui-ci accepte de reprendre sa fonction auprès du Prince. Le baron prononce alors ces paroles emblématiques : « *Servez-le de votre mieux. Je vous le confie.* » (A. de Staercke, *op. cit.*, p. 189)

[90] À la libération de la Belgique, survenue en septembre 1944, et face au maintien du roi Léopold III en captivité en Allemagne, le Parlement belge décide de désigner le frère de celui-ci, Charles de Belgique, Prince-Régent du royaume. Malgré la libération de la famille royale en mai 1945, le roi, loin de faire l'unanimité dans son pays, est déclaré, dès juillet, dans l'impossibilité de régner par le Parlement belge. Faute d'une majorité suffisante, la question s'enlise et le Roi décide de s'installer en Suisse avec femme et enfants. Pendant toute la période de régence (1944-1950), Charles se sent rejeté par sa famille. Ayant soutenu la décision de son frère en mai 1940 de lier son sort à celui de l'armée belge, il adopte à la Libération une certaine solidarité avec le gouvernement belge, ce qui est mal compris par son frère. Alors que Léopold III n'est pas décidé à abdiquer avant l'obtention des résultats des élections législatives, Charles suggère à son frère la continuation de la régence jusqu'au moment où le prince Baudouin aura assez de maturité pour régner. Léopold III ne suit pas l'avis de son frère mais annonce qu'il ne reprendra ses fonctions que s'il obtient au moins 55 % des votes favorables. Une consultation populaire envisagée dès 1948 est enfin organisée le 12 mars 1950. Seuls 57,7 % des votes s'expriment en faveur du retour du roi, avec de graves déséquilibres régionaux. Cependant, les élections législatives du 4 juin 1950 donnent une majorité absolue aux catholiques, dont la campagne avait été axée sur le retour du roi. Le 20 juillet, les Chambres votent la fin de l'impossibilité de régner. Le prince Charles se consacre alors à la peinture et n'occupe plus de fonctions officielles. Léopold III n'assiste pas aux funérailles de son frère en juin 1983 (G.-H. Dumont, « Charles, prince de Belgique », *Nouvelle Biographie nationale*, vol. 7, 2003, pp. 54-60 ; M.-Th. Bitsch, *Histoire de la Belgique. De l'Antiquité à nos jours*, Bruxelles, 2004, p. 198). La manière dont on se « débarasse » du Régent emplit André de Staercke d'amertume (P. Stéphany, *op. cit.*, p. 355).

[91] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, pp. 144-145.

[92] P. Stéphany, *op. cit.*, p. 355.

[93] La « question royale » désigne les événements politiques qui ont lieu entre 1945 et 1951 à propos du retour du roi Léopold III en Belgique, après la Seconde Guerre mondiale. L'attitude du roi pendant la guerre suscite en effet la polémique, qui éclate publiquement dans la presse après l'annonce de la libération, en Autriche, de la famille royale par l'armée américaine le 7 mai 1945. On reproche alors au souverain son refus de suivre en 1940 le gouvernement en exil pour continuer la lutte, son entrevue avec Hitler à Berchtesgaden et son mariage avec Lilian Baels, annoncé fin 1941 et mal accueilli par une partie de la population qui ironise sur ce « pseudo-prisonnier » alors que 65 000 soldats wallons sont retenus en Allemagne jusqu'en 1945. Le retour du roi, en juillet 1950, continue de susciter la polémique auprès d'une large couche de la population, principalement dans les arrondissements industriels de Wallonie mais également, d'une manière plus générale, auprès de la gauche et des libéraux. À partir du 24 juillet, des grèves sont déclenchées à Liège, Charleroi et dans le Borinage. Suite à la mort de quatre manifestants le 30 juillet, le roi accepte de déléguer ses pouvoirs à son fils Baudouin, qui prête serment le 17 juillet 1951 (M.-Th. Bitsch, *op. cit.*, pp. 198-199).

[94] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 365.

André de Staercke se souvient de la régence comme d'une période baignée de « *beaucoup de peines et quelques joies dans la clarté d'un harmonieux tableau* »[95]. Même s'il reconnaît que « *vivre avec le Régent n'était guère facile. À cause de l'instabilité, non point de ses sentiments, mais de son tempérament (...)* »[96], il éprouve une réelle affection pour le prince qui réussit, entre autres choses, à le rendre « *curieux de Hamlet, parce qu'il le [lui] fit découvrir* »[97]. Il deviendra par ailleurs en 1947 le tuteur de la fille naturelle du Régent afin que ce dernier puisse la voir régulièrement[98].

Dans ses mémoires rédigés à la suggestion de Churchill et publiés à titre posthume[99], André de Staercke donne son point de vue sur la régence et la question royale. Il tente également une description de « *la figure de ce Prince, si indistincte sous les voiles du mystère qui l'ont défendue contre l'extérieur* »[100]. Il le décrit comme un « *être ombrageux* »[101] et solitaire, dont les « *remarques à portée lointaine et pessimiste (...) trahissaient un esprit tourné vers l'aride recherche de soi-même* »[102]. Selon de Staercke, « *pour la fonction qu'il exerça, son caractère offrit une combinaison heureuse de défauts privés et de qualités publiques* »[103]. « *Les hommes politiques le trouvaient plein de charme. Il les accueillait d'une façon courtoise, il leur parlait d'une manière humaine, avec une modestie qui rendait d'avance hommage à leur capacité.* »[104] Il lui reconnaît également « *deux qualités infiniment rares et qui compensent bien des défauts parce qu'elles font battre le cœur : le sens des proportions et un sentiment personnel d'angoisse. (...) Il avait un humour léger et subtil et une compréhension profonde des situations délicates. Analyste pénétrant, il entrait comme une vrille dans les questions qui l'intéressaient. Ses remarques n'étaient jamais prétentieuses et souvent elles frappaient l'interlocuteur par l'acuité d'un coup d'œil neuf sur un problème rabâché* »[105]. Il souligne également les similitudes qui existent entre le prince et Salazar, qui entretiennent une relation d'amitié sincère. « *Leur caractère, leur pensée, leur timidité, leur repliement et jusqu'à cette secrète solidarité provenant, chez l'un comme chez l'autre, d'une extraordinaire accession au pouvoir qui laissait toujours quelque trouble et quelque incertitude, tout les rapprocha et les unit.* »[106] Après la régence, le président portugais souhaite d'ailleurs consoler le prince des procédés dont on a usé envers lui en Belgique. Il lui

---

[95] *Ibid.*, p. 193.
[96] *Ibid.*, p. 197.
[97] *Ibid.*, p. 194.
[98] *Ibid.*, pp. 12-13.
[99] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, p. 145.
[100] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 192.
[101] *Ibid.*, p. 194.
[102] *Ibid.*
[103] *Ibid.*, pp. 193-194.
[104] *Ibid.*, p. 195.
[105] *Ibid.*, p. 193.
[106] *Ibid.*, p. 292.

propose de venir au Portugal quelque temps, afin de guérir ses « *blessures* »[107]. Le prince, « *enfermé dans le passé et dans ses désillusions* »[108], ne répondra pas à cette invitation. Lors de la question royale, Churchill ne cache pas son indignation vis-à-vis de la manière dont les royalistes traitent le Prince-Régent, à qui il voue une profonde affection[109]. Il appelle d'ailleurs André de Staercke en avril 1950 pour le soutenir dans ces moments difficiles : « *Don't worry too much and hold on. Hold on, my boy, you will win in the end.* »[110] Il n'hésitera d'ailleurs pas à critiquer, dans ses mémoires, l'attitude de Léopold III lors de l'invasion de la Belgique en 1940[111].

Comme nous le verrons dans la première partie de l'étude, André de Staercke quitte la scène politique belge à la fin de la régence en juillet 1950. Il devient rapidement, et pour plus d'un quart de siècle, le représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord.

Afin de pouvoir évaluer au mieux la contribution de De Staercke à la détente préconisée par l'Alliance, une réflexion sur la capacité d'action diplomatique de la Belgique entre 1950 et 1976 semble opportune. Il s'agit dès lors d'analyser les lignes directrices et les atouts de la politique extérieure de la Belgique mais également la personnalité de ses différents protagonistes.

---

[107] *Ibid.*
[108] *Ibid.*, p. 293.
[109] *Ibid.*, p. 273.
[110] *Ibid.*, p. 255.
[111] *Ibid.*, p. 273.

Le rôle central du ministre des Affaires étrangères

Au terme de sa longue carrière diplomatique à l'OTAN, André de Staercke déclarait que « *la Belgique n'avait pas de politique des affaires étrangères, mais des ministres des Affaires étrangères* »[112], décernant même un « *prix d'excellence* » à deux d'entre eux, Paul-Henri Spaak et Pierre Harmel[113]. La politique étrangère belge de l'époque est en effet représentée par des personnalités aux objectifs clairs et aux arguments pertinents, qui bénéficient d'une certaine reconnaissance internationale et occupent souvent des postes clés[114].

Le développement du multilatéralisme menace, dès le milieu des années 1950, la fonction de négociateur des diplomates occupant un poste bilatéral, en raison du nombre croissant de contacts personnels entre les ministres et ministères des différents pays, qui contournent les ambassadeurs en place. Les représentants diplomatiques se cantonnent alors dans un rôle d'« *hôteliers* » chargés de l'accueil de nombreuses missions composées de membres de cabinets ministériels et d'agents de l'administration venus négocier en lieu et place du diplomate accrédité. Le premier représentant diplomatique d'un pays occidental est dès lors le ministre des Affaires étrangères lui-même. Celui-ci s'engage, non plus par le truchement de ses ambassadeurs bilatéraux, mais en personne et presque sans recours[115]. D'après de Staercke, seuls les diplomates des instances multilatérales gardent encore une certaine « *liberté d'influence* »[116] auprès de leurs autorités nationales, et plus largement sur la scène internationale.

Il faut attendre la fin des années 1970 pour que le rôle central du ministère des Affaires étrangères belge soit vidé de sa substance suite à trois évolutions simultanées : le rôle déclinant de l'État dans la défense des intérêts économiques, la fédéralisation ou régionalisation de la politique étrangère et l'« *intérieurisation* » de la politique étrangère, c'est-à-dire la sous-traitance de pans entiers des matières internationales à d'autres ministères que celui des Affaires étrangères qui se voient, *in fine,* subordonnés à l'arbitrage ultime du Premier ministre[117].

---

[112] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, S.n., « M. André de Staercke. Vingt-six ans d'Alliance atlantique », *La Libre Belgique*, 27 février 1976, p. 4.
[113] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 769.
[114] AGR [Archives Générales du Royaume de Belgique], Fonds Harmel, 1425, P. Harmel, « Quarante années de politique extérieure », *La Revue Politique. Nouvelle Série*, janvier-février 1986, p. 19. Tiré à part.
[115] R. Coolsaet, *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, 2002, pp. 218-219, 240 et 365.
[116] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/4-Conférence Milan 1962-1963, A. de Staercke, « La politique atlantique », *Revue Socialisme*, numéro 57, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, mai 1963, p. 313.
[117] R. Coolsaet, *op. cit.*, pp. 236, 238 et 240.

La Belgique voit défiler cinq ministres des Affaires étrangères entre 1950 et 1976, dont deux, Paul-Henri Spaak et Pierre Harmel, ont laissé une véritable empreinte sur l'Alliance atlantique. La relation privilégiée qui existe entre de Staercke et Spaak mais également l'influence de ce dernier sur la scène internationale et le rôle qu'il joue en faveur de la détente donnent à la voix de l'ambassadeur une résonance accrue au sein de l'OTAN. Penchons-nous dès lors sur la personnalité de ces différents protagonistes, qui appartiennent au parti catholique, à l'exception de Spaak et Larock, tous deux d'obédience socialiste[118], afin de mieux jauger l'influence et l'aura dont ils bénéficient sur la scène internationale pendant la période étudiée.

[118] Th. Luykx et M. Platel, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Amsterdam/Bruxelles, 1985, vol. 2, pp. 943-947.

Paul van Zeeland, un intellectuel indécis

L'action innovante mais « *hésitante* »[119] du ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland[120] sera abordée dans la première partie de l'étude. André de Staercke parle de ce ministre, pour lequel il travailla de 1949 à 1954, avec beaucoup d'estime : « *M. van Zeeland avait une intelligence comme un laser, perçante, qui voyait l'essentiel. Il avait une forme d'intelligence conceptuelle, qui ramenait l'immensité des détails à quelques idées-force. Quand il avait ce matériel, il était étonnant de voir comment il le ramassait pour en dégager une structure.* »[121] Selon André de Staercke néanmoins, Paul van Zeeland « *confondait penser et agir et son caractère était proprement et toujours la confusion de quelque chose en raison d'un exercice trop subtil de l'intelligence* »[122]. « *Le côté étrangement fuyant de cette forte personnalité trouvait son origine dans un besoin de l'ombre et s'amplifiait dans des subtilités pour chercher la lumière.* »[123] En outre, « *s'il avait un grand talent, il ne pouvait pas être un grand homme, car les hommes, suivant l'expression de saint Augustin, sont des volontés et lui n'était qu'un instrument intellectuel prodigieusement habile. Or, il vient toujours un moment où la volonté doit brusquer le raisonnement. Ce moment n'est jamais le sien. Il prouvait, mais ne risquait pas et, en fin de compte, il ne gagnait pas.* »[124] Et de conclure qu'« *[i]l n'y avait pas d'êtres plus différents que Spaak et van Zeeland. Ce dernier pouvait s'introduire dans tous les milieux grâce à son intelligence, d'une clarté exceptionnelle. (...) Spaak avait, lui aussi, un esprit d'un compas extrêmement large, d'une incroyable plasticité. Mais, à la différence de son prédécesseur, il séduisait par ses dons d'intuition et de prévision, par son extraordinaire générosité aussi.* »[125]

Pour Spaak, entré aux Affaires étrangères à la demande de van Zeeland en 1936, la double implication de ce dernier dans la politique et les affaires explique pourquoi un individu de cette catégorie n'a pas toujours été aussi influent qu'écouté. Spaak s'autorise dans ses mémoires quelques commentaires particulièrement sévères à propos de l'homme d'État : « *M. van Zeeland eut en Belgique, entre 1935 et 1937, son heure de gloire. (...) Pourquoi donc cette puissance fut-elle de courte durée ? (...) Il a voulu tout avoir : les joies du pouvoir*

---

[119] D'après Rik Coolsaet, la politique étrangère hésitante du gouvernement belge, entre 1950 et 1954, s'explique directement par la trop étroite majorité du PSC à l'époque (R. Coolsaet, *Histoire de la politique étrangère belge*, Bruxelles, 1988, p. 252).

[120] Paul van Zeeland (1893-1973) : ministre des Affaires étrangères et Premier ministre de mars 1935 à octobre 1937, il redevient ministre des Affaires étrangères de 1949 à avril 1954. Van Zeeland est alors signataire pour la Belgique des traités de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et de la CED et compte, à ce titre, au rang des bâtisseurs de l'Europe (M. Dumoulin et V. Dujardin, « van Zeeland, Paul », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 6, 2003, pp. 380-383).

[121] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [Jacques Hislaire], « Les vingt ans », *op. cit.*, p. 1.

[122] A. de Staercke, « Tout cela a passé comme une ombre », *op. cit.*, p. 299.

[123] *Ibid.*, p. 297.

[124] *Ibid.*, p. 299.

[125] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse18.298/VI/4-Interview, *op. cit.*, p. 4.

et la puissance que donne l'argent. N'ayant pu faire son choix, sauf pendant la courte période que j'ai mentionnée, il n'a plus jamais été au tout premier rang, ni dans la politique, ni dans la finance. En ce qui concerne la politique, c'est dommage. Il n'y a pas beaucoup d'hommes de sa classe intellectuelle. »[126] Paul-Henri Spaak fait clairement allusion ici à ce qui a été appelé « *l'affaire de la cagnotte* » qui a éclaté en mars 1937. Paul van Zeeland est alors accusé d'avoir perçu des émoluments de la Banque nationale alors qu'il était Premier ministre. Même si une enquête judiciaire menée à son encontre débouche sur un non-lieu, un coup extrêmement grave est toutefois porté à l'image de marque du ministre[127].

Paul-Henri Spaak, un visionnaire intuitif

Après une brillante carrière d'avocat menée au barreau de Bruxelles, la plus grande partie du parcours professionnel de Paul-Henri Spaak, soit quelque trente ans de 1936 à 1966, se déroule à la tête du ministère belge des Affaires étrangères[128], moyennant quelques interruptions mais aussi, par trois fois, un bref cumul avec la fonction de Premier ministre, en 1938, 1946 et de 1947 à 1949[129].

Spaak se crée un réseau diplomatique international pendant la Seconde Guerre mondiale. Ministre des Affaires étrangères du gouvernement belge exilé à Londres, il se trouve associé à des négociations diplomatiques variées et importantes. Dans ses mémoires, il se souvient avoir fait « *la connaissance d'hommes qui jouaient, dans le monde d'alors, des deux côtés de l'Atlantique, des rôles de premier plan, et qui devaient continuer à les jouer, la paix revenue* »[130]. Il côtoie en effet plusieurs gouvernements en exil, comme ceux de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Norvège, de la Grèce, de la Yougoslavie, des Pays-Bas et du Luxembourg, sans oublier bien sûr la figure du général de Gaulle[131].

Pendant la guerre, Paul-Henri Spaak établit également des contacts étroits avec le monde anglo-saxon, qui se montre intéressé par l'uranium de la colonie belge du Congo[132]. Pendant son séjour à Londres, Spaak se lie d'amitié avec le ministre britannique des Affaires étrangères Anthony Eden, qu'il avait déjà eu l'occasion de rencontrer à Genève en 1936, lors

---

[126] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance*, *op. cit.*, pp. 30-32.
[127] M. Dumoulin et V. Dujardin, « van Zeeland, Paul », *op. cit.*, p. 382.
[128] Paul-Henri Spaak a été ministre des Affaires étrangères sous dix-neuf gouvernements : de juin 1936 à juin 1949, d'avril 1954 à mai 1957 et d'avril 1961 à février 1966 (Th. Luykx et M. Platel, *op. cit.*, pp. 938-945).
[129] P. Vaute, « L'unité retrouvée de Paul-Henri Spaak », *La Libre Culture*, n°181, 5 mars 1999, p. 10 ; Th. Denoël (sous la dir.), *Le nouveau dictionnaire des Belges*, Bruxelles, 1992, p. 653 ; H.-F. van Aal, *Télé-mémoires de Vleeschauwer-Gutt-Spaak*, CRISP, Bruxelles, 1971, p. 11.
[130] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 178.
[131] *Ibid.*, p. 154.
[132] *Ibid.*, pp. 173-174.

d'une assemblée de la Société des Nations[133]. Comme souligné précédemment, c'est aussi en 1940 que Spaak fait la connaissance de Winston Churchill, l'homme qu'il dit admirer le plus et avec lequel il nouera une réelle amitié après la guerre. Ce dernier recommandera d'ailleurs le nom de Spaak à la candidature de la présidence de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe[134].

Lors de son premier voyage aux États-Unis, Paul-Henri Spaak rencontre le président Roosevelt en 1941, événement qui ne lui laisse pas un souvenir mémorable. Lors d'une audience sollicitée par le ministre à la Maison Blanche, le président américain ne montre en effet aucune empathie envers les problèmes du ravitaillement de la Belgique. « *À cette époque* », dit Spaak, *« le crédit de la Belgique à l'étranger n'était pas très haut.* »[135] Ses entrevues avec le président Truman, ce « *très grand président des États-Unis* »[136], lui laissent une bien meilleure impression[137]. Après la guerre, Truman félicite même personnellement Spaak pour sa contribution à la signature du traité de Bruxelles et lui promet l'association des Américains à cette initiative. Ainsi peut naître, un an plus tard, l'Alliance atlantique[138]. Spaak rencontre le général Eisenhower pour la première fois à la fin de la guerre, lors de cérémonies de commémoration organisées en Belgique. Malgré les relations extrêmement tendues entre Eisenhower et la monarchie belge[139], Spaak trouve le général « *simple, cordial [et] souriant, acceptant avec modestie les hommages qui lui [sont] rendus* »[140]. Lors de son passage à l'OTAN, Spaak aura l'occasion de le rencontrer à plusieurs reprises, même si ses véritables interlocuteurs américains sont d'abord les secrétaires d'État américains John Foster Dulles et, ensuite, Christian Herter. Spaak et Eisenhower partagent cependant la même foi dans l'adhésion à la politique atlantique et l'intégration européenne[141].

Promoteur, à ses débuts, d'une politique étrangère exclusivement belge, alors à ses yeux le seul moyen de préserver la paix, Spaak devient, dès la fin de la Seconde Guerre

---

[133] *Ibid.*, pp. 125-126.
[134] *Ibid.*, pp. 126 et 129.
[135] *Ibid.*, p. 188.
[136] *Ibid.*, p. 190.
[137] Spaak décrit le président Truman en ces termes : « *Il est typiquement de son pays. Pratique et généreux. Idéaliste et réaliste. Fier de la grandeur et de la richesse de sa patrie, mais point égoïste. Il est de ceux qui croient que la puissance impose plus de devoirs qu'elle ne crée de droits. Moins brillant que Roosevelt ou Kennedy, moins célèbre de son vivant qu'Eisenhower, il occupera dans l'histoire, j'en suis convaincu, une place au moins égale à la leur* » (*Ibid.*, p. 191).
[138] AGR, Fonds Harmel, 1425, P. Harmel, « Quarante années », *op. cit.*, p. 13.
[139] Dwight David Eisenhower n'a pas du tout apprécié l'attitude du roi Léopold III pendant la guerre. [Lors d'une cérémonie de commémoration à Bastogne] en 1951, il refuse de lui rendre visite (V. Dujardin et M. Dumoulin, *Nouvelle histoire de Belgique 1950-1970. L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, 2008, p. 27). Cette situation mettra dans l'embarras Robert Murphy, ambassadeur américain en Belgique de 1949 à 1952. Dans ses mémoires, celui-ci décrit en effet son estime vis-à-vis du « *courageux* » Baudouin, qui, devenu roi, permet le « *retour au calme* » dans son pays (R. Murphy, *Diplomat among warriors*, New York, 1964, p. 328).
[140] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 115.
[141] *Ibid.*

mondiale, le défenseur acharné de l'intégration européenne et, plus largement, de la diplomatie multilatérale[142]. C'est d'ailleurs à son initiative que la Belgique signe avec les Pays-Bas et le Luxembourg la convention de l'union douanière du Benelux, embryon de l'unification de l'Europe d'après-guerre, en septembre 1944[143].

Fort de son expérience londonienne, Spaak se distingue sur la scène internationale dès après la guerre. Il devient président de la première Assemblée générale de l'ONU en janvier 1946, et prononce, deux ans plus tard depuis la tribune, son célèbre discours intitulé « *Nous avons peur* » dans lequel il exprime avec éloquence l'angoisse du monde libre face à l'impérialisme soviétique[144]. D'après l'ambassadeur François de Tricornot de Rose, ce discours n'est pas entendu mais annonce « *l'Alliance atlantique huit mois avant qu'elle n'exist[e]* »[145].

Dès septembre 1948, l'option atlantique devient d'ailleurs, pour Spaak, le premier pilier de la politique internationale belge. Si l'homme se montre d'abord sceptique vis-à-vis de la signature d'un Pacte atlantique, dont le projet est en discussion depuis trois mois, il comprend que celui-ci reste, en définitive, le seul choix susceptible de préserver les intérêts nationaux de la Belgique, même s'il s'écarte du concept d'une Europe sous direction britannique auquel il s'était jusque-là montré favorable[146].

Spaak occupe la présidence de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg entre 1949 et 1951, année où il signe le document qui concrétise le projet de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier)[147]. C'est à cette époque que la réputation de Spaak comme « *Mr. Europe* »[148], père de l'Europe, voire « *accoucheur de l'Europe* »[149], commence à se forger. Considérant que la création de liens contractuels contraignants entre les pays est le moyen le plus efficace de garantir la paix et la stabilité, il s'engage dans la construction de l'Europe des Six et assure la présidence de l'Assemblée parlementaire de la CECA entre 1952 et 1954.

---

[142] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, Éloge funèbre de M. Paul-Henri Spaak [par le Président de la Chambre des Représentants], Chambre des Représentants, [octobre 1972], p. 4 ; *Ibid.*, J. Limage, « Un demi-siècle de combat politique », *Le Soir illustré*, 3 août 1972, p. 26.
[143] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 150-151.
[144] Lors de la troisième session de l'Assemblée général de l'ONU en septembre 1948, Paul-Henri Spaak s'adresse à l'assistance et, en particulier, au représentant de Moscou, A. Vichinsky, pour expliquer que la base de la politique de l'ONU est désormais la « peur », peur de l'impérialisme soviétique, en Grèce, en Iran et en Tchécoslovaquie, mais aussi de la politique du véto, dont abuse l'URSS au sein de l'Assemblée. La politique soviétique oblige les membres de l'ONU à rechercher leur sécurité non pas dans le cadre international et universel de l'Assemblée, mais dans le cadre des accords régionaux (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, Discours de P.H. Spaak, *op. cit.*, p. 62-63 et 71-72 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours Silver-Bowl, *op. cit.*, pp. 2-3).
[145] *Ibid.*, p. 3.
[146] R. Coolsaet, « La Belgique dans l'OTAN (1949-2009) », *C.H. CRISP*, n° 1999, Bruxelles, 2008, pp. 10-14.
[147] H.-F. van Aal, *op. cit.*, p. 11.
[148] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n., « Mr. Europe », *Herald Tribune*, 1er août 1972, p. 4.
[149] Expression d'Étienne Davignon indiquée dans P. Vaute, *op. cit.*, p. 10.

De retour aux Affaires étrangères en 1954, Spaak défend activement le projet de Communauté européenne de défense (CED)[150]. Il souligne, à l'époque, l'importance de pratiquer une politique réaliste qui allie « *une certaine audace à la prudence* »[151]. Comme il le résume fort bien, « *le représentant d'un petit pays peut jouer un rôle dans la vie internationale, mais il faut qu'il fasse preuve de discrétion et qu'il n'ait pas la prétention de donner des leçons aux autres, surtout aux plus puissants* »[152]. L'implication de Spaak en faveur du réarmement allemand sera analysée dans la première partie de l'étude.

À la tête du comité des experts, ou « *comité Spaak* »[153], qui étudie la création d'un marché commun européen à la conférence de Messine en juin 1955, il joue un rôle essentiel dans la négociation du traité de Rome et la fondation de la Communauté économique européenne (CEE) en 1958[154].

Fort de sa réputation internationale et encouragé par de Staercke, Spaak occupe également, entre 1957 et 1961, une des fonctions les plus prestigieuses de la diplomatie multilatérale, celle de secrétaire général de l'OTAN[155]. À cette époque, Spaak se dit quelque peu fatigué par la politique intérieure de son pays, essentiellement tournée vers la résolution de ce que l'on a appelé la « *guerre scolaire* »[156]. Il confie également sa difficulté à servir comme ministre des Affaires étrangères sous l'autorité d'un Premier ministre, après avoir lui-même occupé ce poste[157]. Spaak avait d'ailleurs déjà été candidat à cette fonction en 1952 mais l'opposition du Quai d'Orsay, qui considérait d'un mauvail œil sa fougue supranationale et ses amitiés américaines, eut raison de sa candidature[158].

Paul-Henri Spaak décrit ses années à l'OTAN comme passionnantes et explique : *« Par mes fonctions, j'étais en rapport étroit avec les dirigeants de la politique occidentale. (...) Nous nous trouvions au centre de la politique internationale. Les questions étudiées avaient un réel intérêt et nos travaux une incontestable utilité. J'étais débarrassé de tous les tracas et de toutes les mesquineries qu'entraîne inévitablement la participation à la politique*

---

150 AMAEB, 18.298/VII, Baron Guillaume et A. de Staercke, télégramme par courrier n° I.558, Paris, 24 août 1954, p. 1.
151 FPHS, FPHS, 292/5450, Note de Spaak, [avril 1956], [s.l.], p. 2.
152 P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir*, *op. cit.*, p. 343.
153 M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 510
154 *The New Encyclopædia Britannica*, Chicago, 2010, vol. 11, p. 61.
155 M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 533 ; P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir*, *op. cit.*, p. 109.
156 P.-H. Spaak, *op. cit.* ; V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, pp. 41-42. La guerre scolaire est une crise politique qui agite la Belgique dès 1950 et se termine grâce à la signature, le 20 novembre 1958, du pacte scolaire, accord permettant aux parents de choisir librement le réseau scolaire de leur enfant, notamment par la gratuité de la scolarité et la possibilité de suivre des cours de religion dans les écoles non catholiques, dites « officielles » (V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, pp. 52-77).
157 Spaak explique pourtant avoir bénéficié d'une « *liberté presque totale dans la conduite des Affaires étrangères* » de la part d'Achille van Acker, alors Premier ministre belge (P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 109-110). Antoinette Spaak ajoute que son père a entretenu des relations d'amitié avec tous les Premiers ministres avec lesquels il a dû travailler lorsqu'il était à la tête du ministère des Affaires étrangères (interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015).
158 M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 533.

intérieure d'un pays. Je pouvais me concentrer sur quelques grands problèmes, y penser sans être harcelé par les obligations qu'imposent un Parlement et un parti. »[159] En d'autres termes, comme le dit très bien le journaliste J. Limage, la Belgique était sans doute trop petite pour lui[160].

Néanmoins, selon Coolsaet, après l'apogée des années 1947-1957, Spaak se montre de plus en plus doctrinaire et perd la souplesse du « *realpolitiker* », que d'aucuns caractérisaient d'opportuniste. « *Tout indique que l'époque où Spaak débordait d'idées parfois originales mais toujours intéressantes (la formule est de Dulles) est définitivement révolue.* »[161] Désormais, celui-ci défend trois positions, envers et contre tout : l'atlantisme, l'intégration économique européenne et la supranationalité. D'après Coolsaet, son expérience décevante comme secrétaire général s'explique par ce manque de souplesse face à une réalité mouvante, alors caractérisée par un défi de taille, celui du gaullisme[162]. Le témoignage de sa fille, Antoinette Spaak[163], apparaît quelque peu différent : « *Je n'ai jamais perçu mon père comme dogmatique mais il était engagé dans son but à atteindre et pouvait être souple dans sa manière de faire de la politique. On l'a d'ailleurs souvent accusé de retourner sa veste[164]. (...) il était attentif à comprendre l'attitude des adversaires (...). Mon père était beaucoup plus intéressé par les gens que par les idées. Il était très agacé par la politique française et peut-être qu'avec le retour de De Gaulle, sa patience a diminué. (...) Il a dû agacer ses partenaires par son obstination.* »[165] Et d'ajouter: « *Mon père avait besoin de convaincre (...). C'était un peu comme la grenouille et le bœuf, il voulait prendre une importance que la force de son pays n'a pas.* »[166] Étienne Davignon rejoint ici l'impression de la fille de Spaak : « *Quand Paul-Henri Spaak fut secrétaire général de l'OTAN, il a essayé de persuader les États-Unis de traiter les Français comme les Américains traitaient les Anglais, mais sans y*

---

[159] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 112.
[160] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, J. Limage, *op. cit.*, p. 25.
[161] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 168.
[162] *Ibid.*, pp. 168 et 186.
[163] Antoinette Spaak (1928-2020) est une des filles de Paul-Henri Spaak. Elle est parlementaire européenne du Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs de 1979 à 1984, puis de 1994 à 1999. Présidente du Front démocratique des francophones (FDF) de 1977 à 1982, nommée ministre d'État en 1983, elle devient présidente du Conseil de la Communauté française de 1988 à 1992 (Th. Denoël (sous la dir.), *Le nouveau dictionnaire des Belges*, Bruxelles, 1992, pp. 652-653 ; *Qui est Qui en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg 1990-1991*, Bruxelles, 1990, p. 524 *; International Who's Who of Women*, Londres et New-York, 2010, p. 868).
[164] Paul-Henri Spaak témoigne dans une interview de cette versatilité reprochée par certains : « *" Tourne-veste ", c'est une accusation que mes adversaires lancent aujourd'hui mais qu'on reconnaîtra plus tard comme tout à fait fausse. D'ailleurs, même dans le domaine de la politique intérieure, je considère que je n'ai rien renié de ce qui fut l'idéal de ma jeunesse. J'ai quelquefois changé de méthode, c'est tout.* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, P.-F. Smets, « Monsieur Spaak », *Industrie*, 1972, p. 6). Spaak ajoute dans une autre interview : « *J'ai la réputation, en politique, de ne pas être ferme dans mes idées. On dit que je retourne souvent ma veste. Voyez-vous, un homme politique ne doit être jugé que vingt ans après sa mort. C'est à ce moment-là que l'on reconnaîtra que ce n'est pas la vérité, et justice me sera rendue.* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, J. Limage, *op. cit.*, p. 27)
[165] Interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015.
[166] *Ibid.*

arriver. Spaak ne voulait pas que les Français soient isolés même s'il était, comme les Américains, contre le directoire. Il a toujours travaillé avec souplesse : il essayait d'arranger les choses (...). »[167] Selon André de Staercke néanmoins, pour obtenir des résultats en politique internationale, il faut également pouvoir « *garder une attitude de fermeté sur des thèmes qui reflètent nos convictions* »[168]. C'est ce qu'affirme Spaak dans ses mémoires, où il mentionne l'importance de la fermeté pour défendre certains dossiers[169].

Lorsqu'il devient secrétaire général de l'OTAN, Spaak peut compter sur l'aide précieuse de De Staercke. Il écrit à propos de son collègue et ami, « *[d]oyen des représentants permanents, il connaît tout du mécanisme et de l'histoire de l'OTAN. (...) Il sait prendre des contacts, débrouiller les fils d'une intrigue et quelquefois même les embrouiller. (...) Il me fut utile et fidèle. Ce fut, au long de ces années, un puissant réconfort de savoir qu'il était là et que je pouvais compter sur lui.* »[170] Un des amis d'André de Staercke dit de lui, à l'occasion du décès de Spaak, qu'il fut pour ce dernier « *tout à la fois un frère, un ami, un maître (...) [et de] chaque instant connu et inconnu, filigrane d'une pensée et d'une action* »[171].

Victor Larock[172], de 1957 à 1958, puis Pierre Wigny[173], de 1958 à 1961, remplacent Spaak aux Affaires étrangères, pendant la durée de son mandat à l'OTAN. Les deux hommes ont alors à cœur de préserver la « *solidarité atlantique* »[174] avec plus ou moins d'ardeur selon les circonstances. Ainsi par exemple, en 1958 d'abord, sous l'autorité de Larok, puis en 1960, sous l'autorité de Wigny, de Staercke est chargé de sonder certains de ses collègues à l'OTAN, afin de vérifier si la Chine communiste ne devrait ou ne pourrait pas être reconnue par la Belgique. À ces deux occasions, le gouvernement belge juge inopportun de prendre une telle décision. Si les raisons sont diverses, elles sont toutes en rapport avec la solidarité atlantique, par souci de ne pas mettre un partenaire dans une situation délicate. C'est le cas, explique de Staercke, lors de la guerre d'Algérie, « *où la reconnaissance de la Chine communiste eût apporté un soutien au moins moral à l'adversaire d'un des membres de*

---

[167] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 19 mars 2015.
[168] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse : 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, Projet de discours [d'A. de St. pour le Ministre Van Elslande. Session ministérielle OTAN, décembre 1973], Bruxelles, 7 décembre 1973, p. 5.
[169] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 130.
[170] *Ibid.*, p. 113.
[171] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, P-F. Smets à A. de Staercke, Kraainem, 2 août 1972.
[172] Victor Larock (1904-1977) entame sa carrière politique comme ministre du Commerce extérieur en 1954, puis prend la tête des Affaires étrangères du 11 mai 1957 au 23 juin 1958 et devient finalement ministre de l'Éducation nationale et de la culture de 1961 à 1963 (Th. Luykx et M. Platel, *op. cit.*, pp. 943-944).
[173] Pierre Wigny (1905-1986) devient successivement ministre des Colonies (1947-1950), des Affaires étrangères (1958-1961), de la Justice (1965-1968) et enfin ministre de la Culture française (1966-1968). Il joue également un rôle important dans la construction européenne. Il édifie ainsi le projet de traité de fusion de la CECA, du Marché Commun et de l'Euratom en une Communauté unique. C'est lui encore qui, dès 1959, propose l'adoption d'une unité monétaire européenne (*Ibid.*, pp. 942-944) ; P. Harmel, « Pierre Wigny (1905-1986) », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 5, 1988, pp. 145 et 147).
[174] AMAEB, 18.298/VI/2-liasse OTAN/ Chine. 1955 à 1965, [de Staercke à Spaak], Télégramme par courrier n°15, Paris, 12 février 1964, p. 4.

l'Alliance. Une autre raison de l'abstention de la Belgique a été, la position des États-Unis en Asie. »[175]

Lors de son court passage aux Affaires étrangères, Larock poursuit un triple objectif : assurer la sécurité de la Belgique dans le cadre de ses alliances, contribuer au renforcement de la paix par « *l'arrêt contrôlé de la course aux armements* »[176] et coopérer économiquement avec tous les peuples « *quels que soient les régimes qu'ils se sont donnés ou auxquels ils sont actuellement soumis* »[177].

Pierre Wigny consacre, quant à lui, une large partie de son mandat au sein des Affaires étrangères à la problématique du Congo belge. Lors de l'indépendance de ce pays, proclamée en juin 1960, il souhaite maintenir des relations nécessaires avec le nouvel État et s'efforce d'éclairer ceux qui, aux Nations Unies, se montrent hostiles aux initiatives de la Belgique lorsque celle-ci décide d'intervenir au Congo[178]. La résolution 143 adoptée en juillet 1960 par le Conseil de Sécurité de l'ONU décrète néanmoins le départ des troupes belges venues organiser le rapatriement des résidents belges dont la sécurité est mise à mal depuis la mutinerie de la Force Publique[179]. Étienne Davignon, entré comme stagiaire au ministère des Affaires étrangères en 1959, n'est pas tendre à propos de la politique étrangère menée par Pierre Wigny. D'après lui, ce dernier « *a marqué en mal* »[180] la scène internationale. Le ministre a voulu se démarquer de la politique menée par ses prédécesseurs et prendre de nouvelles initiatives qui n'ont pas été bien perçues par ses homologues étrangers. Selon Davignon, lors des événements tragiques qui suivent l'indépendance du Congo, le discours du ministre aux Nations Unies, destiné à défendre la Belgique, ne permet pas d'apaiser les esprits, bien au contraire[181].

Par ailleurs, lors du bombardement des îles Quemoy et Matsu par la Chine en août 1958, suivi par une intervention américaine en faveur de Taiwan, Wigny se propose comme médiateur, ce qui est violemment refusé par les autres diplomates occidentaux[182]. Dans son discours du 1er octobre 1958 à l'Assemblée générale des Nations Unies, le ministre belge, qui rappelle la fidélité de son pays vis-à-vis de l'OTAN, revendique en effet indirectement pour la Belgique le rôle de chef de file des petites puissances, notamment en matière de désarmement.

---

175 *Ibid.*
176 AMAEF, Service des Pactes (1947-1960), 1666 INVA/57, Raymond Bousquet à [M. Couve de Murville], Bruxelles, 14 août 1958, p. 4.
177 S.n., « Mons-Lez-Liège, Victor Larock, ministre des Affaires étrangères définit les buts de la politique étrangère de la Belgique », *Le Peuple*, 23 août 1957, pp. 1-2.
178 P. Harmel, « Pierre Wigny (1905-1986) », *op. cit.*, pp. 144-145.
179 Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 143, S/RES/143 du 14 juillet 1960.
180 Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.
181 *Ibid.*
182 *Ibid.*

Il préconise en outre la démilitarisation, sous l'égide de l'ONU, de Quemoy et Matsu[183]. À cet égard, il offre d'ailleurs son entremise aux parties antagonistes lors d'une interview réalisée auprès de l'Agence Belga[184].

En définitive, lorsque Larock puis Wigny se trouvent aux Affaires étrangères, c'est en réalité Paul-Henri Spaak, alors secrétaire général de l'OTAN, qui apparaît comme le réel porte-parole de la Belgique sur la scène internationale, en matière de politique atlantique et de détente en particulier. L'action de Spaak au sein de l'Alliance sera abordée dans la deuxième partie de l'étude.

Entre 1961 et 1966, Spaak redevient ministre des Affaires étrangères dans le nouveau gouvernement social-chrétien – socialiste, dirigé par Théo Lefèvre[185]. Après avoir partagé, dans un premier temps, le mécontentement belge face à l'attitude des États-Unis au Congo[186], Spaak met tout en œuvre, dès son retour en politique belge, pour normaliser à nouveau les relations belgo-américaines[187]. Spaak redevient alors l'ami des Américains, cherchant à servir de « *go-between* » entre l'Est et l'Ouest en tant que représentant d'un petit pays dont l'ambition est de jouer un rôle au moment où il a perdu, en Afrique, selon les termes d'André de Staercke, celui de « *remorqueur tirant un croiseur* »[188]. D'après Michel Dumoulin, Spaak - même s'il prétend le contraire[189] – se comporte en artisan d'une « *Europe troisième force* », non pas contre les deux Grands mais bien en partenariat avec eux[190]. Le ministre belge explique qu'en définitive, « *dans les relations entre l'Europe et les États-Unis, c'est au dialogue entre deux associés comparables qu'il faut aboutir. À ce moment-là, il n'y aura plus aucune crainte à nourrir pour l'Occident face au monde communiste* (…). »[191] Selon lui, les États-Unis eux-mêmes reconnaissent la nécessité pour eux de pouvoir s'appuyer sur des ensembles puissants[192].

D'après Coolsaet, l'« *idéologie rigide* » de Spaak continue, dès son retour en Belgique, à paralyser l'intervention diplomatique belge[193]. Il s'accroche alors, avec une telle fermeté, à son projet d'Europe atlantique, « *subordonnant l'Europe aux desseins atlantiques*

---

[183] AMAEF, Europe-Belgique (1956-1960), 22QO/114, Note 1505 de Raymont Bousquet à [M. Couve de Murville], Bruxelles, 3 octobre 1958, pp. 1-2 et 5.
[184] *Ibid.*, Note 1506, *op. cit.*, 6 octobre 1958, p. 1.
[185] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 579.
[186] Spaak regrette amèrement la position des États-Unis dans la crise congolaise, lesquels prennent position contre la Belgique à l'ONU (P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 123, 218 et 240).
[187] R. Coolsaet, *La Belgique*, *op. cit.*, p. 21.
[188] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 632.
[189] En effet, Spaak lui-même affirme que « *l'Europe ne peut en aucune façon être une troisième force, et (…) n'est pas autre chose qu'un partenaire (…) de plus en plus valable de l'Amérique du Nord dans le cadre de l'Alliance atlantique* » (FPHS 300/5616, C-VR(63)28. Ottawa 22 mai 1963, p. 14).
[190] M. Dumoulin, *op. cit.*
[191] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, [article reprenant un discours de P.-H. Spaak, non daté et sans référence du journal], p. 49.
[192] *Ibid.*
[193] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 186.

et donc américains et faisant de l'unanimité atlantique un objectif en soi, qu'il se [trouve] rapidement isolé au sein de son propre parti »[194]. Henri Simonet est plus nuancé. Selon lui, « *[i]l y avait dans [l]a conviction [de Spaak], lorsque l'enjeu le justifiait, une sincérité véritable. Mais profondément réaliste, connaissant les hommes et leurs limites, connaissant aussi la politique et ses pièges, il était prêt à composer dès lors que cela ne compromettait pas l'essentiel.* »[195] Achille van Acker reconnaît également la « *grande souplesse* » de Spaak comme une « *qualité indispensable pour gouverner* », même si certains lui ont reproché de faire trop de concessions dans certaines circonstances[196].

D'après Achille van Acker, « *[s]on intuition et sa sensibilité extraordinaire, alliées à un esprit de synthèse remarquable, lui faisaient trouver en toutes circonstances les mots persuasifs qui emportaient l'opinion* »[197]. Paul-Henri Spaak explique lui-même que « *la politique internationale n'[est] pas une science exacte, mais plutôt un art qui [doit] beaucoup à l'intuition* »[198]. L'Alliance atlantique doit ainsi, selon lui, « *explorer la situation [internationale]* », élaborer des propositions et *« refuser de se réfugier dans une politique statique* »[199].

Une autre qualité de Spaak est son humour qui, adroitement distillé, peut également s'avérer très utile en diplomatie. Manié avec parcimonie et ménagement, « *il constitue [en effet] un bouclier psychologique efficace pour faire dévier tensions et agressivité* »[200]. Grâce à ce trait de caractère, Spaak réussit souvent à présenter les choses sous un angle amusant, voire ironique[201], ce qui peut aider la manœuvre politique. Sa fille le décrit également comme quelqu'un de « *très drôle, un peu comme Churchill avec lequel il s'entendait bien* »[202]. H.L. Homan le présente comme un prestidigitateur : « *Avec patience et humour, il trouve toujours des solutions et des nouvelles pistes* »[203]. De même E. van der Breugel le décrit comme « *charmant, fougueux. C'est une prima donna.* »[204] D'après le diplomate français François de Tricornot de Rose, Spaak fait partie des personnalités qui ont eu un « *impact sur*

---

194 ID., *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 361.
195 H. Simonet, *Je n'efface rien et je recommence*, Bruxelles, 1986, p. 136.
196 AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, Éloge funèbre de M. Paul-Henri Spaak [par le Président de la Chambre des Représentants], Chambre des Représentants, [octobre 1972], p. 3.
197 AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 4.
198 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 384.
199 *Ibid.*
200 P. Thuysbaert, *L'art de la diplomatie multilatérale*, Bruxelles, 1991, p. 102.
201 AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n. « Diplomatic humour », *The Daily Telegraph*, 1er août 1972.
202 Interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015.
203 J.W. Brouwer, « La Belgique dans la politique européenne des Pays-Bas de 1945 à nos jours », dans M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (sous la dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne. Actes du colloque de clôture de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002 (Louvain-la-Neuve, les 24, 25 et 26 avril 2002)*, Bruxelles, 2003, p. 218.
204 *Ibid.*

la physionomie de notre monde »[205]. Pour lui, le ministre belge « *a donné à ses idées une portée politique exceptionnelle par la foi qui l'animait et le talent d'un tempérament politique et d'une éloquence, hors pair en Europe depuis la mort de Churchill, qui ont fait de lui un des bâtisseurs de l'avenir* »[206].

À sa mort, Spaak fait la couverture de nombreux magazines prestigieux, dans le monde anglo-saxon en particulier. Si sa contribution à la construction européenne prédomine dans les souvenirs, son action au sein de l'Alliance atlantique est également soulignée[207]. La contribution prudente mais active de Spaak à la détente est ainsi mise en avant par le *Time*. Selon le quotidien, il a joué un rôle non négligeable « *to making Western Europe stronger and more united, but also to preserving its vital links with North America* »[208]. Cette volonté de rapprochement entre les États-Unis et l'Europe sera mise à l'honneur par le gouvernement américain. Des « *bourses d'études atlantiques Paul-Henri Spaak* » seront décernées pour l'année académique 1973-74 à des étudiants issus des États-Unis et du Benelux. Elles permettront de financer des échanges universitaires dans le domaine des sciences humaines et sociales[209]. Enfin, le talent de conciliateur de Spaak fait l'objet de nombreux éloges[210].

---

[205] AMAEB, 18.298/IX/7, Discours d'adieu de S.E. Monsieur de Rose au Conseil atlantique, 29 octobre 1975, p. 3.
[206] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, François de Rose à A. de Staercke, 31 juillet [1972].
[207] *Ibid.*, S.n., « M. Paul-Henri Spaak. A leading statesman of the new Europe », *Time*, 1er août 1972; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n., « Richard Norton-Taylor in Brussels gauges the achievements of Paul-Henri Spaak. Precursor of European unity », *The Guardian*, 1er août 1972.
[208] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n., « M. Spaak », *Time*, 8 août 1972.
[209] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/5-Discours Silver-Bowl de 1971 à 1976 et Divers, [A. de Staercke] [Fellowship USA P.H. Spaak Septembre 1972], p. 2 ; *Ibid.*, American Embassy-United States Information Service, Bourses d'études atlantiques Paul-Henri-Spaak, Bruxelles, 28 septembre 1972.
[210] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, S.n., « A Great European », *The Daily Telegraph*, 1er août 1972; *Ibid.*, S.n., « Paul-Henri Spaak, 73, a Father of Postwar Europe, Dies », *The International Herald Tribune*, 1er août 1972, p. 5. D'après *The International Herald Tribune*, « Agreement between France and its partners might have been impossible without his conciliatory diplomacy ». En outre, lors de son décès, une minute de silence est observée à sa mémoire au Conseil des Nations Unies (*Ibid.*).

Pierre Harmel, une perspicacité tranquille

Docteur en droit, Harmel entame, dès après la guerre, une carrière parlementaire active au sein du parti social-chrétien. Il fait également ses débuts ministériels en juin 1950[211]. Devenu Premier ministre en juillet 1965, il ne peut empêcher la démission de son gouvernement en février 1966[212]. Ces années à la tête du gouvernement ne constituent pas une période faste pour la carrière de Pierre Harmel. Paul Vanden Boeynants expliquera plus tard : « *Cet homme est trop bien élevé et trop courtois pour être Premier ministre. Dans certains cas, un chef de gouvernement doit pouvoir se montrer grossier, brutal, et ne plus accepter la discussion.* »[213] Beaucoup de ses contemporains surnomment d'ailleurs ce « *catholique fervent* »[214], à l'« *éternelle délicatesse de langage* », le « *révérend Harmel* »[215]. D'après Henri Simonet, « *Pierre Harmel était un homme fort intelligent, mais qui n'avait ni la chaleur, ni (...) l'intuition de Paul-Henri Spaak. Il parlait avec élégance et clarté sans être cependant un grand orateur* »[216]. V. Dujardin qualifie Harmel de « *haute figure morale* »[217] et d'une « *force tranquille qui ne prenait rien à la légère* »[218]. Selon l'historien, ceux qui croient qu'Harmel était « *le champion de l'angélisme ou un naïf font fausse route. L'homme est perspicace, et derrière son sourire charmeur, ce regard de lumière, il y a cet esprit subtil. En fait il est capable de mener à bien une manœuvre politique, sans toutefois qu'il faille y voir l'once d'une attitude malhonnête.* »[219]

Les fortes convictions religieuses de Pierre Harmel contribuent à expliquer sa proximité avec le roi Baudouin, dont il sera un des conseillers réguliers jusqu'à la mort de ce dernier. C'est à partir de la fin des années 1950, et surtout lorsqu'il devient Premier ministre en 1965, que naît une véritable connivence entre les deux hommes. Le roi Baudouin consulte

---

[211] C'est en juin 1950 que Pierre Harmel fait ses débuts ministériels et se voit attribuer, à 39 ans, le portefeuille de l'Instruction publique qu'il occupe jusqu'en avril 1954. Le ministre fait alors voter une série de projets de loi portant sur l'enseignement, qui accordent d'importants avantages à l'enseignement libre. Après quatre ans passés dans l'opposition et avec le retour des sociaux-chrétiens au pouvoir, Harmel reçoit successivement différents portefeuilles ministériels : la Justice de juin à novembre 1958, puis les Affaires culturelles pendant deux ans et enfin la Fonction publique jusqu'en 1961 (AGR Inventaires 355, L. A. Bernardo Y Garcia, Inventaire des archives de Pierre Harmel pour les années 1921-2000, pp. 11-12, 14-15 ; Th. Luykx et M. Platel, *op. cit.*, pp. 943-944; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 7, 60 et 62).

[212] Nommé formateur par le roi en juin 1965, Pierre Harmel constitue, un mois plus tard, un éphémère gouvernement de coalition avec les socialistes. Premier ministre, il ne dispose pas d'une majorité suffisante pour faire adopter les conclusions de la table ronde, lesquelles visent l'autonomie culturelle des groupes linguistiques et la décentralisation économique et administrative du pays. Confronté en outre à de difficiles négociations médico-mutualistes et à la fermeture mouvementée d'un charbonnage dans le Limbourg, son gouvernement est contraint de démissionner en février 1966 (AGR Inventaires 355, *op. cit.*, pp. 13-14 ; M.-T. Bitsch, *op. cit.*, p. 205).

[213] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 408.

[214] *Ibid.*, p. 777.

[215] *Ibid.*, p. 385.

[216] H. Simonet, *op. cit.*, p. 136.

[217] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 782.

[218] *Ibid.*, pp. 782-783.

[219] *Ibid.*, p. 772.

régulièrement le ministre sur les problèmes politiques. Malgré leur proximité de vues sur bon nombre de sujets, les deux hommes n'ont cependant pas toujours les mêmes positions politiques, notamment concernant la sécession du Katanga[220] et la guerre du Vietnam, à propos de laquelle le roi adopte une posture plus compréhensive envers la politique américaine[221]. Le rôle politique joué par le roi Baudouin n'échappe pas aux diplomates américains. Ridgway B. Knight, ambassadeur des États-Unis à Bruxelles de 1965 à 1969, souligne d'ailleurs que la Belgique est une « *republic with a king as chief of state* »[222]. Le Département d'État américain suit de près les discours royaux adressés aux citoyens belges. En matière de politique étrangère, le roi s'y positionne clairement en faveur de l'intégration européenne et de la détente[223].

En mars 1966, c'est à Pierre Harmel que revient la lourde tâche de remplacer Paul-Henri Spaak aux Affaires étrangères, dans le nouveau gouvernement social-chrétien libéral conduit par Paul Vanden Boeynants[224]. Il n'est en effet pas évident, comme le souligne à l'époque une note de la CIA, de recevoir un « *portefeuille occupé pendant plus de vingt ans, presque exclusivement, par un homme aussi exubérant que Paul-Henri Spaak* »[225]. Spaak décline en effet l'offre du nouveau Premier ministre Paul Vanden Boeynants de conserver son portefeuille ministériel[226]. Déjà âgé de 67 ans, il ne se sent plus en phase avec son parti depuis l'affaire du SHAPE, qui sera abordée dans la troisième partie de l'étude. Malgré sa légitimité politique, il est conscient qu'il n'a plus l'autorité nécessaire pour mener à bien sa fonction[227]. Il recommande alors Pierre Harmel pour lui succéder. Selon Davignon, Spaak, qui a sympathisé avec Harmel dans le gouvernement sortant, voit en ce dernier une figure capable d'assurer une continuité dans la politique étrangère menée jusque-là[228]. Contrairement à Spaak, Harmel ne souhaite pourtant pas devenir ministre des Affaires étrangères[229]. Le premier discours du nouveau chef de la diplomatie est accueilli avec peu d'intérêt par les députés. L'ambassadeur français de Crouy-Chanel s'étonne : « *Le débat se déroule devant des*

---

[220] Contrairement au souverain, Harmel se montre farouchement opposé à l'indépendance et à la souveraineté du Katanga, dont la sécession est proclamée en juillet 1960. Selon le ministre, cette question doit se résoudre avec l'aide des Nations Unies et non par la présence de troupes belges au Congo, source, d'après lui, de graves tensions parmi les populations noires (*Ibid.*, pp. 282, 288-290, 292-293 et 298-299).
[221] *Ibid.*, p. 780.
[222] NARA, Central Files, RG 59, 1967-1969, boîte 1868, Knight, King's Christmas Broadcast to Nation, Bruxelles, 2 janvier 1969, pp. 1-2.
[223] *Ibid.*, L. Boochever, King Baudouin's Christmas Message to the Nation, Bruxelles, 22 décembre 1971; *Ibid.*, 1967-1969, J. Eisenhower, King Baudouin's Year-End Address to the Nation, boîte 1868, Bruxelles, 29 décembre 1969, pp. 1-3.
[224] Th. Luykx et M. Platel, *op. cit.*, p. 945.
[225] NARA, DOS, Belgium, 969000/1870, W. Shepard à Rostow, 9 octobre 1968. Notice biographique non signée, septembre 1968, citée par V. Dujardin, *Pierre Harmel*, *op. cit.*, p. 766.
[226] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 665.
[227] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.
[228] V. Dujardin, Pierre Harmel, *op. cit.*, p. 437.
[229] Entretien de V. Dujardin avec Pierre Harmel le 10 janvier 2001 (V. Dujardin, Pierre Harmel, *op. cit.*, p. 437).

banquettes presque vides : une trentaine de députés au maximum se sont dérangés pour venir écouter Monsieur Harmel. »[230]

Pendant son mandat aux Affaires étrangères, Harmel atteint pourtant l'apogée de sa carrière politique. C'est en effet à cette époque qu'il est à l'origine – mais aussi la « *principale cheville ouvrière* »[231] – d'un texte clé pour la détente, devenu « rapport Harmel », qui « *influencera les relations Est-Ouest durant plus de vingt ans* »[232]. Ce document, approuvé par le Conseil atlantique en décembre 1967, débat de l'utilité et de l'avenir de l'Alliance après le départ français de la structure militaire intégrée de l'OTAN, prévu pour mars 1967[233]. Le rôle joué par Harmel à la tête des Affaires étrangères, entre 1966 et 1972, sera approfondi dans la troixième partie de l'étude.

Les traits de caractère d'Harmel semblent davantage correspondre à la fonction qu'il occupe aux Affaires étrangères[234]. C'est ce qu'explique, à son propos, une note non signée de la CIA en septembre 1968 : « *Un des [politiciens belges les] plus respectés et (...) influents (...), (...) unanimement considéré comme " un maître à penser ", (...) au-dessus des partis politiques. (...) Harmel est équilibré, poli, gentleman [et] préfère se taire plutôt que de prononcer un mot désagréable ou de commettre une injustice, ce qui a contribué à son échec en tant que Premier ministre. [Comme] ministre des Affaires étrangères, il a trouvé sa mesure.* »[235] D'après Henri Simonet, « *[c]omme (...) van Zeeland, (...) s'il avait à choisir entre la ligne directe et la voie oblique, Pierre Harmel était porté par son tempérament à choisir la voie oblique. Son considérable talent et une indéniable prédisposition à la casuistique lui permettaient, lorsque les circonstances l'exigeaient, de faire preuve de l'ampleur de la vision et de la duplicité d'esprit sans lesquelles il n'y a pas de grande diplomatie.* »[236]

Le *Financial Times* publie à la fin des années 1960 un portrait assez révélateur du ministre belge, qu'il compare à son prédécesseur : « *À propos des affaires européennes, Spaak improvisait sa politique, choisissant ses buts d'après l'opportunité, si bien que les partenaires du Marché commun considéraient la politique comme changeante et incertaine. Harmel étudie ses dossiers bien à l'avance et adopte une ligne politique seulement après discussion au sein du gouvernement belge et de ceux du Benelux, si bien qu'il bénéficie de*

---

[230] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 442.
[231] *Ibid.*, p. 768.
[232] *Ibid.*
[233] AGR, Fonds Harmel, 1428, P. Harmel, « Quarante ans de relations Est-Ouest. Espoirs, craintes et défis », *Revue de l'OTAN*, août 1987, n°4, p. 4.
[234] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 668.
[235] NARA, DOS, Belgium, *op. cit.*, pp. 766-767.
[236] H. Simonet, *op. cit.*, p. 137.

plus de respect au sein du Marché commun. »[237] Si la politique européenne de Pierre Harmel n'a sans doute pas autant marqué les esprits que son activité atlantique et en matière de détente, le ministre des Affaires étrangères a tout de même pris un nombre appréciable d'initiatives en faveur de l'intégration européenne, en essayant de jouer un rôle de « *go-between* » entre les différents partenaires européens. C'est le cas notamment à l'occasion du sommet de la Haye de 1969, où ses objectifs de relance européenne seront pris en compte[238].

Le nouveau ministre des Affaires étrangères garde par ailleurs quelques anciens proches collaborateurs de Spaak aux postes clés de son ministère, dont André de Staercke à l'OTAN et Étienne Davignon comme chef de cabinet[239]. Le choix de ce dernier suscite quelques critiques parmi les dirigeants du parti social-chrétien, qui regrettent que Davignon n'appartienne pas à leur obédience politique[240]. Harmel explique son choix dans une interview : « *Je désirais que le chef de cabinet soit diplomate et j'avais apprécié, en étant Premier ministre, l'intelligence créatrice du jeune diplomate qui assistait Spaak.* »[241] Le maintien du chef de cabinet malgré un changement de ministre des Affaires étrangères ne constitue pas une exception à l'époque et s'explique en grande partie par la forte unité de vue des différents partis politiques en matière de politique étrangère[242].

Les qualités de Davignon, que ses proches surnomment « *Stevy* », sont reconnues par bon nombre de ses pairs. Henri Simonet dit de lui qu'il « *est incontestablement une des mécaniques intellectuelles les mieux huilées qu'il [lui] ait été donné de rencontrer. [Les] structures administratives les plus compliquées étaient pour lui comme un clavier sur lequel il jouait magistralement (...) Il a le don de détecter dans un problème complexe les points d'appui d'un compromis éventuel et de le présenter au moment opportun. (...) Il témoignait d'une parfaite connaissance de ses dossiers, les présentant avec un accent un peu traînant et une gouaille impertinente qui devient rapidement la marque de son personnage. Il est d'ailleurs incontestablement drôle.* »[243] F. Italianer dépeint également Étienne Davignon comme un « *diplomate brillant, jovial, quelquefois impertinent, mais très efficace* »[244]. Le transfert du siège du Conseil atlantique à Bruxelles facilitera et renforcera l'implication

---

[237] *Financial Times*, 30 août 1967, cité dans V. Dujardin, *op. cit.*, p. 668.
[238] Pour plus d'informations sur la politique européenne de Pierre Harmel, lire V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 443-607.
[239] Outre Davignon et de Staercke, Harmel conserve deux autres hommes clés du « système Spaak », à savoir les ambassadeurs Robert Rothschild et Robert Vaes (*Ibid.*, p. 440). Ce dernier (1919-2000) sera en poste à Hong-Kong en 1954, à Londres en 1956 et à Rome en 1960. En 1964, il devient directeur général de la politique avant qu'Harmel ne le nomme secrétaire général du ministère des Affaires étrangères en avril 1966. En 1972, il est nommé ambassadeur à Madrid (*Ibid.*, p. 313).
[240] *Ibid.*, pp. 439-440.
[241] P. Harmel, *Temps forts. Entretiens avec Jean-Claude-Ricquier*, Bruxelles, 1993, p. 91.
[242] R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *Les Affaires étrangères au service de l'État belge. De 1830 à nos jours*, Bruxelles, 2014, p. 360.
[243] H. Simonet, *op. cit.*, p. 146.
[244] J.W. Brouwer, *op. cit.*, p. 218.

d'Étienne Davignon au Conseil atlantique. Le déplacement des structures militaires de l'Alliance vers la Belgique fait en effet l'objet de consultations entre le secrétaire général de l'OTAN, Manlio Brosio, Spaak, Harmel et Étienne Davignon[245]. « *Ma présence*, dit-il, *c'était aussi celle du gouvernement et elle pouvait dès lors renforcer celle du représentant permanent.* »[246] En définitive, selon V. Dujardin, Harmel « *ne craignait pas de choisir des collaborateurs très brillants de peur qu'ils ne lui fassent ombrage. Seuls des hommes d'une certaine stature peuvent se le permettre.* »[247] Or il est acquis, selon l'historien, que Davignon compte parmi « *les chefs de cabinet qui ont le plus marqué la seconde moitié du XXe siècle* »[248].

Si Davignon se montre quelque peu sceptique à l'idée de quitter un patron pour lequel il nourrit des sentiments d'« *affection filiale* »[249], la collaboration entre l'ancien chef de cabinet et Harmel s'avère heureuse et fructueuse[250]. C'est dans le même état d'esprit qu'André de Staercke accueille le nouveau ministre. Il explique qu'avec le départ de Spaak, « *[c]'est un ami qui s'en va, il est remplacé par un autre ami, M. Harmel, mais les différences de méthode, de tempérament, d'expérience, sont grandes entre les deux hommes. M. Spaak reste le conseiller objectif et écouté.* »[251] Antoinette Spaak confie : « *André de Staercke, Étienne Davignon et mon père formaient un trio incorruptible.* »[252] Davignon, à qui Spaak « *a tout appris* »[253], explique qu'un trio similaire a pu se reconstituer avec l'arrivée d'Harmel[254]. La suite de l'étude permettra de nuancer cette affirmation. Le tempérament et la méthode de travail du nouveau ministre auront en effet un impact sur la « liberté d'influence » de De Staercke à l'OTAN comme sur la scène internationale.

Davignon décrit son nouveau ministre : « *De grande taille, l'air sérieux, il impressionnait. Mais l'œil bienveillant et le sourire accueillant le rendaient abordable (...). Derrière la courtoisie et les égards, c'était lui le patron, incontestablement. Je ne m'y trompais pas : à lui de fixer les priorités ; à nos équipes et à moi de les réaliser.* »[255]

Selon Dujardin, « *(...) la principale différence entre Harmel et Spaak réside dans le style, la forme, et non dans le fond* »[256]. Pour Étienne Davignon, « *Spaak aimait la bataille*

---

[245] M. Dumoulin, op. cit., p. 666.
[246] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 23 mars 2017.
[247] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 774.
[248] *Ibid*.
[249] FPHS, 14009, Davignon à Spaak, Bruxelles, 20 mars 1966 cité par *Ibid.*, p. 440.
[250] *Ibid.,* p. 774.
[251] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal-sous-liasse Salazar, A. de Staercke à Salazar, [Paris], 6 janvier 1967, p. 2.
[252] Interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015.
[253] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 5.
[254] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 19 mars 2015.
[255] E. Davignon, *Étienne Davignon. Souvenirs de trois vies recueillis par Maroun Labaki,* Bruxelles, 2019, p. 88.
[256] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 769.

politique », tandis que « *Monsieur Harmel (...) est un homme de méthode, qui prépare méticuleusement ses dossiers, et qui connaîtra tous les actes du scénario* »[257]. Et d'ajouter : « *Spaak examinait avec nous le prologue, il nous informait de la conclusion qu'il voulait. Le reste, il s'en chargeait.* »[258] « *[H]omme d'impulsion et d'intuition (...), [p]our mieux surprendre, il feignait de ne pas étudier ses dossiers, ou le laissait croire.* »[259] D'après J. Van der Meulen, « *la principale différence entre MM. Spaak et Harmel, c'est que le premier était essentiellement un auditif tandis que le second est un homme d'étude méthodique et de lecture* »[260]. Pour André de Staercke, interrogé en 1972, l'exercice de comparaison entre les deux ministres s'avère impossible : « *Cela fait longtemps que j'ai cessé de comparer. Pour moi, ils méritent tous les deux un prix d'excellence.* »[261] En définitive, Étienne Davignon estime que « *ce qu'ils ont fait a été différent parce les circonstances n'étaient pas les mêmes. (...) Paul-Henri Spaak et Pierre Harmel avaient les mêmes vues : une combinaison de solidarité et de dynamisme mais, selon les événements, celle-ci s'est appliquée à des sujets différents (...).* »[262]

André de Staercke semble convaincu par la prestation d'Harmel aux Affaires étrangères. Dans un discours rédigé au nom du secrétaire général Luns[263] et des membres du Conseil, le diplomate rend ainsi hommage au ministre : « *Votre long passage aux Affaires étrangères vous a permis de marquer de façon décisive les méthodes et la politique du Conseil. Vous avez ouvert les portes de l'avenir pour l'Alliance et, en le faisant, vous avez consolidé son rôle (...).* »[264] De Staercke souligne également « *la sérénité de cet homme d'éclat – dans tous les sens du mot –, qui a aussi l'humilité de se connaître lui-même, ce qui est rare* »[265]. Et d'ajouter : « *Je l'ai vu parfois irrité, jamais en colère. Il nous taquinait parfois avec son humour tranquille. À mes yeux, il a joué un rôle fondamental, mais attribuait aux autres ce qu'il faisait lui-même, notamment le " rapport Harmel ".* »[266] D'après Joseph Luns, Pierre Harmel a su, pendant toute la période où il était aux Affaires étrangères, « *allier une fermeté exemplaire dans la défense des valeurs occidentales à une souplesse diplomatique qui, à maintes reprises, a apporté une solution positive dans des situations*

---

[257] *Ibid.*
[258] *Ibid.*
[259] E. Davignon, *op. cit.*, p. 59.
[260] V. Dujardin, *op. cit.*
[261] *Ibid.*
[262] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 19 mars 2015.
[263] Joseph Luns (1911-2001) : ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas de 1951 à 1971, il devient secrétaire-général de l'OTAN de 1971 à 1984 (Archives de l'OTAN. Série biographies. « Joseph Luns », pp. 1-2).
[264] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse Harmel, A. de Staercke à P. Harmel, Bruxelles, 31 janvier 1973.
[265] Entretien de V. Dujardin avec A. de Staercke le 31 octobre 2000 (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 774).
[266] *Ibid.*

difficiles lors de nos délibérations ministérielles »[267]. En définitive, Mark Eyskens considère Harmel comme « *le contraire d'un radical, ce qui est peut-être une caractéristique d'un vrai intellectuel. L'esprit nuancé et subtil, il pèse le pour et le contre, se montre compréhensif et a beaucoup de peine à donner tort à quelqu'un.* »[268] Et V. Dujardin d'ajouter : « *Harmel est gouverné par la réflexion. Il ne prend position que lorsqu'il a étudié un problème à fond.* »[269]

Pierre Harmel quitte le ministère des Affaires étrangères en novembre 1972. L'année suivante, il est élu à la tête du Sénat pour une période de quatre ans. Il y anime différentes commissions dont celle des Affaires étrangères. Il se retire de la vie politique active en 1977[270].

Le dernier ministre à se trouver à la tête des Affaires étrangères pour la période étudiée est Renaat Van Elslande. D'aucuns prétendent que son passage à la tête de la diplomatie belge, de 1973 à 1977, ne fut pas très significatif. Selon la presse francophone de l'époque, Van Elslande, premier Flamand arrivé à la tête des Affaires étrangères en Belgique en 1973, instaure alors une politique d'équilibre linguistique au sein de la diplomatie belge, jugée trop francophone[271]. Son successeur, Henri Simonet, écrira d'ailleurs à son propos : « *C'était un homme honorable et fort intelligent, mais dont toute l'ambition au moment où il était devenu ministre des Affaires étrangères résidait, semble-t-il, dans la valeur symbolique que ce poste représentait pour la communauté flamande plutôt que dans la volonté de laisser sa marque sur la politique internationale de la Belgique.* »[272] Le flamingantisme de Renaat Van Elslande est également souligné par le département d'État américain. En 1966, l'ambassadeur américain à Bruxelles fait ainsi état du refus du ministre, un an plus tôt, d'assister à une soirée de gala organisée à Bruxelles par l'Association belgo-américaine, sous prétexte que son invitation a été rédigée en français et non en néerlandais[273]. Étienne Davignon tient des propos peu amènes envers Renaat Van Elslande, qu'il a servi pendant quelques années comme Directeur général de la Politique belge. Selon l'ancien diplomate, le ministre « *n'a pas du tout marqué [la scène internationale], malgré son intelligence. C'était quelqu'un de très paresseux qui laissait faire Josef Van der Meulen à l'Europe et moi-même dans la [Direction générale de la] Politique. D'ailleurs, nous étions souvent plus interpellés que le ministre, ce qui créait des difficultés.* »[274]

---

[267] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse Harmel, Dr J.M.A.H. Luns à P. Harmel, Bruxelles, 29 janvier 1973, pp. 1-2.
[268] Entretien de V. Dujardin avec Mark Eyskens, le 6 décembre 2000 (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 770).
[269] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 771.
[270] AGR Inventaires 355, *op. cit.*, p. 15.
[271] R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *op. cit.*, p. 311.
[272] H. Simonet, *op. cit.*, p. 137.
[273] NARA, Central Files, 1964-66, RG 59, boîte 1915, Biographie Report on Renaat Antoon Van Elslande, Bruxelles, 22 mai 1966, p. 2.
[274] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.

La personnalité et l'influence internationale des différents ministres des Affaires étrangères belges qui se sont succédé de 1950 à 1976 représentent le contexte humain dans lequel s'affirment le tempérament et l'influence diplomatique de De Staercke, qui sont au cœur de l'analyse qui suit.

André de Staercke, pierre angulaire de la diplomatie multilatérale

Une carrière d'influence

« *Toute personne, [et singulièrement le diplomate], est biographiable, mais toute biographie est-elle utile à l'histoire, celle des relations internationales notamment ?* », interroge Jean-Claude Allain[275]. Laurent Villate répond à cette question par l'affirmative. Selon lui en effet, « *[l]a biographie du diplomate n'est (…) pas condamnée à être un simple avatar d'une histoire anecdotique. Elle a sa place dans l'histoire des relations internationales, en permettant une connaissance accrue de l'administration des Affaires étrangères et de l'outil diplomatique.* »[276] Si l'on suit ce raisonnement, l'analyse de la contribution de De Staercke au sein de l'OTAN et sur la scène internationale peut contribuer à la réflexion sur la capacité d'action diplomatique de la Belgique entre 1950 et 1976. L'hypothèse semble d'autant plus plausible que de Staercke dispose d'une large marge de manœuvre dans la fonction qu'il occupe, du moins – comme nous le verrons – aussi longtemps qu'il travaille dans le sillage de Spaak. Il bénéficie en effet très longtemps de l'appui des autorités belges. Par ailleurs, les missions multilatérales offrent plus de liberté d'action que les carrières bilatérales.

D'après de Staercke, la chance des petits pays et de leurs représentants permanents, ce sont les organisations internationales. « *Si l'on schématise, les relations bilatérales se résument finalement à la protection des intérêts matériels tandis que le sort des choses, c'est dans les grandes confrontations multilatérales qu'il se joue.* »[277] Et de reprendre les confidences de Churchill : « *La grande chance de l'Alliance atlantique* », c'est que « *les autres grands [se trouvent] surveillés en permanence par les onze petits.* »[278] Avec la fonction d'un représentant permanent, « *l'on se trouve devant une nouvelle forme de*

---

[275] J.-Cl. Allain, « De la personnalité au groupe de décision : leur pouvoir sur le cours de l'histoire internationale », *Relations internationales*, n°83, 1995, p. 321.
[276] L. Villate, « La biographie en histoire des relations internationales. L'exemple des diplomates de la IIIe République », *Revue d'histoire diplomatique*, n°117, octobre 2003, p. 303.
[277] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H.], « M. André de Staercke. Vingt-six ans », *op. cit.*, p. 5.
[278] *Ibid.*

diplomatie, aussi secrète que peut l'être la diplomatie bilatérale, mais toute différente dans ses méthodes »[279].

De Staercke avoue, d'une part, avoir souvent été au courant, un peu avant les autres, de certains éléments éclairants pour le déroulement des négociations. Le secret de la diplomatie constitue en effet une nécessité car, si les traités sont publics, leur négociation doit rester confidentielle. Cependant, le diplomate belge confiera n'avoir jamais eu le sentiment de détenir des secrets bouleversants[280].

D'autre part, il explique les méthodes diplomatiques liées à la fonction multilatérale. Selon lui, « *si de nos jours il ne reste plus aux ambassadeurs que peu de liberté d'action parce qu'il n'y a plus d'espace ni de temps entre eux et leurs gouvernements, dans une activité comme celle du Conseil permanent de l'OTAN, cette liberté d'action est remplacée par une liberté d'influence, tant dans l'exposé des vues des gouvernements au Conseil que dans le rapport des vues du Conseil aux divers gouvernements. Cette liberté d'influence, par opposition à une liberté d'action disparue, est une caractéristique fondamentale. Elle entraîne toute une série de conséquences dont la première c'est que l'Ambassadeur au Conseil Atlantique, s'il est le représentant de son gouvernement, est aussi auprès de son gouvernement l'avocat de l'Alliance* .»[281] En d'autres termes, le représentant permanent, quotidiennement en contact avec ses homologues des autres pays membres, a un pouvoir d'influence plus étendu que les autres ambassadeurs en poste bilatéral. Il peut ainsi prévenir son gouvernement de situations dommageables pour l'image de son pays à l'OTAN, et réciproquement. Dans un poste bilatéral, l'ambassadeur doit, au mieux, se contenter de défendre les intérêts de la Belgique dans le pays où il se trouve en fonction[282]. Le ministre Pierre Harmel partage cette analyse et estime qu'André de Staercke se trouve, par sa fonction, « *à l'endroit le plus important de tous* »[283].

Prosper Thuysbaert[284] va plus loin dans la réflexion. Pour lui, en diplomatie multilatérale, « *le négociateur doit (...) déployer son action à deux niveaux : il lui incombe d'exécuter ses instructions et de faire valoir la position de départ, qui a été définie par ses Autorités nationales ; mais à un moment donné, il devra veiller à l'ajuster en fonction du déroulement des pourparlers. Pour y parvenir, il a une tâche d'information, d'analyse et de*

---

[279] *Ibid.*, Conférence Milan 1962-1963, *op. cit.*
[280] *Ibid.*, Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H], « M. André de Staercke. Vingt-six ans », *op. cit.*
[281] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Conférence Milan, *op. cit.*
[282] Interview de Rudolf Huygelen par E. Hoorickx le 16 juillet 2015.
[283] FPHS, 3273, Harmel à de Staercke, Bruxelles, 23 septembre 1968, cité par V. Dujardin, *op. cit.*, p. 443.
[284] Prosper Thuysbaert (1931-2018) sera notamment représentant à la CEE avec le grade de secrétaire d'ambassade (1967-1973), chef de cabinet adjoint du Premier ministre (1977-1981) et représentant permanent auprès de l'ONU (1985-1987) puis auprès de l'OTAN (1987-1992). Il termine sa carrière diplomatique comme ambassadeur à Londres (1994-1997) (AMAEB, série dossiers personnel extérieur n° 3352 (Prosper Thuysbaert)).

persuasion à conduire en direction de ses Autorités. (…) Et s'il doit négocier sur deux fronts, le plus difficile à couvrir n'est pas nécessairement celui qui se présente à la table des pourparlers.[285] *(…) La réussite d'une négociation et la défense des intérêts nationaux peuvent être, à certains moments, difficiles à concilier. Le négociateur peut être tenté de privilégier la négociation au détriment des préoccupations des Autorités nationales. L'inverse peut être également vrai. (…) D'un dialogue harmonieux entre celui qui donne les instructions et celui qui les reçoit doit résulter un équilibre entre les préoccupations en présence.* »[286] En outre, l'enjeu dans la diplomatie multilatérale est particulièrement important, parce qu'un échec peut avoir de graves conséquences. Lors d'une négociation bilatérale, ce qui se noue ne concerne, par définition, que les deux parties en présence. Sur le plan multilatéral au contraire, un échec peut signifier la paralysie, pour un temps quelquefois long, de pans entiers et urgents de la coopération internationale[287].

Enfin, un représentant diplomatique est plus facilement approché par les responsables des différentes nations qui sondent ainsi l'opinion d'un pays tiers avant de s'engager publiquement. Pour André de Staercke, les diplomates, et singulièrement les représentants permanents, ont dès lors un rôle crucial à jouer sur la scène internationale parce que, bien au courant des discussions en cours, ils sont « *le dépôt des idées* »[288]. Le Conseil atlantique constitue, en outre, un cercle plutôt fermé, où les ambassadeurs de quinze capitales différentes se consultent presque quotidiennement, alors que les réunions ministérielles au Conseil sont bien souvent annuelles[289]. Pour le représentant belge, penser que l'homme qui détient la puissance connaît les dossiers est une illusion. La présence des diplomates est indispensable lors des réunions au sommet, qui rassemblent occasionnellement les chefs d'État et de gouvernement. Sans présence diplomatique, celles-ci ne sont, dit-il, que la rencontre de « *puissants incompétents (…) qui ont tout à dire et qui n'ont rien à se dire et qui souvent se quittent en ne s'aimant plus jamais* »[290]. À la fin de sa carrière, le diplomate belge constate

---

[285] P. Thuysbaert, *op. cit.*, p. 115.
[286] *Ibid.*, p. 116.
[287] *Ibid.*, p. 27.
[288] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H.], « M. André de Staercke. Vingt-six ans », *op. cit.*
[289] Lorsqu'André de Staercke travaillait à l'OTAN, les Conseils de l'OTAN avaient lieu deux fois par an pour les ministres des Affaires étrangères et au moins une fois par an pour les ministres de la Défense. Les réunions à l'échelon des gouvernements avaient lieu très rarement, parfois tous les cinq ans (*Ibid.*, Conférence Milan 1962-1963, *op. cit.*, p. 311 ; http://www.nato.int/archives/tools/98-IB.pdf, consulté le 8 février 2016. Actuellement, les ministres des Affaires étrangères se réunissent annuellement, les ministres de la Défense au moins deux fois par an et les chefs d'État tous les deux ans (Interview de Rudolf Huygelen par E. Hoorickx le 16 juillet 2015).
[290] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H.], « M. André de Staercke. Vingt-six ans », *op. cit.*

d'ailleurs avec regret la multiplication de réunions au sommet où, « *avec la tendance d'écarter les collaborateurs des discussions, plus personne ne [sait] ce qui [s'est] dit !* »[291]

Par ailleurs, André de Staercke bénéficie de deux atouts non négligeables pour sa fonction, dont le premier est que, contrairement à Spaak et Harmel, il maîtrise l'anglais et n'a pas besoin d'interprète dans les conversations officielles[292]. Cette connaissance linguistique permet à André de Staercke de nouer des liens avec ses homologues ainsi qu'avec d'autres personnalités civiles ou militaires issues du monde anglo-saxon. Ainsi par exemple, son grand ami à l'OTAN est sans conteste le général Lauris Norstad[293], avec qui il collabore pendant douze ans au sein de l'Organisation, entre 1951 et 1963. Le diplomate belge considère qu'ils sont les « *patriarches de l'Alliance* »[294]. Selon lui, « *[c]es douze années de travail ensemble, presque de vie en commun, ont fait naître entre [eux] une fraternité* »[295]. Dans ses mémoires, Spaak propose une description très intéressante du lien qui unissait Norstad avec de Staercke : « *Au moment où j'arrivai à Paris [comme secrétaire général de l'OTAN], (...) le général en chef de l'Alliance atlantique était Lauris Norstad. Il devait être l'égal des meilleurs. (...) André de Staercke était entre nous un lien extrêmement utile. Il apaisait facilement de possibles conflits.* »[296] André de Staercke profite également de ses rapports privilégiés avec le général américain Alfred Gruenther, le commandant suprême des Forces alliées en Europe de 1953 à 1956, pour organiser, au début des années 1950, des entretiens entre ce dernier et les autorités belges afin de les familiariser aux « *données militaires avec lesquelles se [trouve] confrontée la Communauté atlantique* »[297]. Ce dernier, ainsi que Norstad et de Staercke, sont régulièrement invités par le gouvernement canadien à venir pêcher le saumon dans la province canadienne de Terre-Neuve-et-Labrador, pendant les mois d'été. L. Dana Wilgress, représentant permanent du Canada auprès du Conseil de l'Atlantique Nord de 1953 à 1958, est aussi de la partie[298].

Le second atout de De Staercke est la durée de son mandat à l'OTAN. En effet, en matière de diplomatie multilatérale, plus encore qu'ailleurs, elle fortifie la position des acteurs et accroît leur influence. Les ambassadeurs peuvent ainsi acquérir une forte autorité au sein

---

[291] *Ibid.*
[292] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.
[293] Lauris Norstad (1907-1988) sera chef d'état-major adjoint de l'*US Air Force* (1948-1951), commandant des forces aériennes américaines en Europe (1951-1953), chef des forces aériennes atlantiques (1953-1956) et commandant suprême des Forces alliées en Europe ou SACEUR-*Supreme Allied Commander Europe* (1956-1963) (*Grand dictionnaire encyclopédique Larousse,* vol. VII, 1971, p. 7446 ; *OTAN Documentation,* OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 389).
[294] AMAEB, 18.298/IX/4-liasse N, [Discours d'A. de Staercke le] 25 octobre 1962 [à l'occasion du] dîner d'adieu du général Norstad, p. 3.
[295] *Ibid.*
[296] *Ibid.*
[297] AMAEB, 18.298/IX/7, baron R. Silvercruys à A. de Staercke, Washington, 11 novembre 1955, p. 1 ; AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke au baron R. Silvercruys, Paris, 3 février 1955, p. 1.
[298] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 113-114.

des institutions internationales et un prestige considérable dans le monde politique et administratif en Belgique[299]. C'est ce que pense notamment Donald Rumsfeld, à l'issue de sa prestation comme représentant permanent des États-Unis auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. Celui-ci affirme en effet, en septembre 1974, à propos d'André de Staercke : « *Certainly a man who brings great credit to our host country, Belgium* »[300].

Contrairement au système de rotation classique en usage dans les ambassades bilatérales, avec généralement un changement de poste tous les 3 à 4 ans, les représentants permanents restent en poste assez longtemps dans la période de l'après-guerre. C'est le cas notamment de Fernand Vanlangenhove, qui sera représentant permanent de la Belgique à l'ONU de 1946 jusqu'à sa retraite en 1957[301]. André de Staercke représentera son pays à l'OTAN pendant près d'un quart de siècle (1950-1976). Comme l'explique d'ailleurs Davignon, « *(…) lorsque Spaak arrivait dans les bureaux [il lançait] : " Alors, de Staercke, pour qui vous prenez-vous ? Représentant permanent, alors que je ne suis que ministre de passage ? Je ne puis tolérer cette arrogance… "* »[302]. André de Staercke était par ailleurs « *le seul diplomate à appeler Spaak " Paul-Henri "* »[303]. À l'époque, deux autres grandes fonctions de la diplomatie multilatérale sont occupées par des personnalités belges, et ce jusqu'au terme de leurs carrières respectives. La présence de ces diplomates dans les institutions internationales donne à la Belgique une place que son poids ne justifie pas[304]. Il s'agit de Josef Van der Meulen, représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés européennes de 1959 à 1979, et de Roger Ockrent, représentant permanent de la Belgique auprès de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) à partir de 1953 puis auprès de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) de 1961 à 1974[305]. André de Staercke entretient des relations importantes avec Roger Ockrent à Paris, jusqu'au transfert des institutions atlantiques à Bruxelles. Les contacts entre de Staercke et Van der Meulen seront beaucoup moins soutenus et se limiteront dans le temps à la mise en place de l'institution européenne[306].

Pas plus que de Staercke, Van der Meulen et Ockrent ne sont détenteurs du diplôme officiel. À cette époque, nombreux sont les fonctionnaires dans ce cas, ce qui ne les empêche

---

[299] Ph. de Schoutheete, « Van der Meulen, Josef », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 6, 2001, p. 354.
[300] AMAEB, 18.298/IX/5-liasse USA S.E. Donald Rumsfeld, Partial, Edited Transcript of press conference by Ambassador Donald Rumsfeld. NATO Headquarters, Bruxelles, 25 septembre 1974, p. 4.
[301] R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *op. cit.*, p. 289 ; G. Kurgan-van Hentenryck, « Vanlangenhove, Fernand », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 8, 2005, p. 372.
[302] E. Davignon, *op. cit.*, p. 60.
[303] *Ibid.*
[304] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 19 mars 2015.
[305] *Ibid.*; Ph. de Schoutheete, *op. cit.*, pp. 352-355 ; J. Cassiers, « Ockrent, Roger », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 8, 2005, pp. 285-288.
[306] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.

pas de progresser dans la carrière[307]. Il apparaît en effet inconcevable d'exiger de passer l'examen commercial qui suit une période de stage de deux ans, préconisé par l'arrêté du Régent du 16 octobre 1946, à des personnalités qui ont occupé des fonctions importantes au sein du gouvernement pendant la guerre[308]. Bon nombre considèrent, jusqu'au début des années 1960, caractérisées par une forte poussée des revendications du mouvement flamand, que de tels services rendus à la patrie justifient une promotion[309]. De Staercke, Van der Meulen et Ockrent sont dès lors autorisés à porter le titre d'ambassadeur, par arrêté royal du 9 novembre 1959[310]. Pierre Wigny obtient ce privilège du roi lui-même, qu'il convainc de l'importance de renforcer le statut des trois hommes auprès des délégations étrangères. « *Après soixante secondes de réflexion silencieuse* », écrit Wigny, « *le Roi [lui] dit brièvement : [d']accord* »[311]. Comme l'explique fort justement Étienne Davignon, « *André de Staercke n'était pas dans l'illégalité mais avait une situation fragile du point de vue de son statut administratif* »[312]. Vincent Delcorps souligne très justement que si, à l'époque, des « *non-diplomats* »[313] occupent les postes multilatéraux les plus prestigieux, ce n'est pas un hasard mais bien lié à leur expertise et leurs talents respectifs[314].

Toutefois, le déséquilibre linguistique dans la carrière diplomatique, qui s'avère très favorable aux francophones, suscite l'indignation des députés flamands. Jusqu'en 1951 en effet, l'examen d'admission ne pouvait être présenté qu'en français ou, depuis 1937, en néerlandais, mais sur demande du candidat uniquement. Ce n'est qu'en 1951 que des épreuves d'admission distinctes sont organisées pour la première fois et que l'on décide de procéder à un nombre équivalent d'engagements dans chaque rôle linguistique. Néanmoins, le déséquilibre persiste dans les classes administratives plus élevées, à la suite des vagues de

---

[307] *Ibid.* ; V. Delcorps, « The Belgian Ministry of Foreign Affairs and the Challenges of Multilateralism (1944-1960) », *Revue belge d'Histoire contemporaine*, 2014/4, p. 30.

[308] Mobilisé comme officier de réserve dans l'artillerie, Josef Van der Meulen est fait prisonnier lors de la capitulation de l'armée belge. Libéré en 1941, il est nommé inspecteur des Finances en juin 1943. Peu après la guerre, il devient directeur général au ministère des Affaires économiques et s'occupe, dans un premier temps, de la récupération des biens spoliés par l'occupant. L'activité de Roger Ockrent pendant la guerre lui vaut, en 1947, la Croix de guerre avec palmes. Docteur en droit, il contribue en 1943-1944, à la mise au point de l'arrêté-loi portant sur la création de l'IRSIA (Institut de recherche scientifique appliquée à l'industrie et à l'agriculture), destiné à préparer l'après-guerre. De 1944 à 1947, Ockrent est également nommé directeur à la Commission bancaire, qui contribue à la reprise en main des institutions d'après-guerre [Ph. De Schoutheete, *op. cit.*, p. 352 ; J. Cassiers, « Ockrent, Roger », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 8, p. 285 ; AMAEB, série dossiers personnel extérieur n°2690 (Roger Ockrent)].

[309] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.

[310] AMAEB, 18.298/ IX/8-liasse correspondance Pierlot, H. Pierlot à A. de Staercke, Bruxelles, 7 décembre 1959 ; AMAEB, série dossiers personnel extérieur n°2690 (Roger Ockrent) ; Ph. de Schoutheete, *op. cit.*, p. 353).

[311] FPW, Vol. 5, M2, notes, Wigny, 15 octobre 1959 cité par V. Delcorps, *op. cit.*, p. 29.

[312] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.

[313] V. Delcorps, *op. cit.*, p. 31.

[314] *Ibid.*, pp. 31 et 34.

recrutements antérieurs, qui comptaient systématiquement moins d'engagements de candidats néerlandophones que de candidats francophones[315].

L'adoption, le 6 avril 1962, de la loi dite « *Fayat* », du nom de son auteur, alors ministre adjoint aux Affaires étrangères, constitue une étape-charnière dans l'évolution de la diplomatie belge. Pour faire face au déséquilibre linguistique largement défavorable aux néerlandophones (80 % des diplomates sont alors francophones), cette loi prévoit notamment un recrutement exceptionnel de diplomates néerlandophones au grade de conseiller, de telle sorte que les agents ainsi recrutés puissent devenir ambassadeurs ou consuls généraux beaucoup plus rapidement que s'ils avaient suivi le déroulement normal de la carrière[316]. André de Staercke déplore les effets de la loi Fayat sur sa délégation à l'OTAN. Il est ainsi contraint d'accepter le départ précipité de plusieurs collaborateurs de qualité au profit d'agents du rôle néerlandophone[317]. À cette époque, les nouveaux diplomates grimpent rapidement les échelons de la hiérarchie sans apporter, à quelques exceptions près, « *beaucoup de sang neuf dans la " carrière " : beaucoup de nouveaux venus ont été, pour ainsi dire, aspirés par l'ambiance élitaire dominante. En plus, depuis la seconde moitié des années 70, la politique de nomination n'a pas toujours promu les éléments les plus prometteurs. La tendance à nommer en priorité à des postes importants des diplomates, qui ont l'assentiment idéologique du cabinet, s'est accrue. La compétence en a souvent souffert.* »[318]

La loi Fayat sera prorogée jusque fin 1975, avec pour conséquence qu'elle aboutit à une diminution de la représentation francophone au sein de la diplomatie belge jusque dans les années 1990[319]. Les conflits linguistiques qui traversent régulièrement la Belgique sont suivis de près par les diplomates américains qui parlent du « *National Psychodrama* » belge[320]. De leur côté, les Français regrettent que la politique menée par Fayat porte atteinte à la communauté de langue et de culture qui existe entre la France et la Belgique francophone.

---

[315] R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *op. cit.*, pp. 305-306..
[316] R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 218 ; R. Delcorde, *op. cit.*, p. 124.
[317] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke au Baron J. van den Bosch, Paris, 11 novembre 1964, pp. 1 et 3-4 ; *Ibid.*, [le Baron J. van en Bosch] à André de Staercke, Bruxelles, 28 novembre 1964, pp. 1-2 ; *Ibid.*, A. de Staercke au Baron J. van den Bosch, Paris, 22 janvier 1965.
[318] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 257.
[319] R. Delcorde, *op. cit.*, pp. 125-126. En février 1973, l'équilibre linguistique entre agents néerldandophones et francophones est quasiment atteint. À partir de 1980, la structure du personnel au ministère des Affaires étrangères évolue en défaveur des francophones. La cause principale de ce déséquilibre est que davantage de diplomates francophones doivent partir à la retraite et que, pour combler ce vide, la pierre d'achoppement sont les examens linguistiques où échouent beaucoup de francophones (R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *op. cit.*, pp. 309-310).
[320] NARA, Central Files, RG 59, 1967-1969, boîte 1868, Manfull, Community relations-The "Working Group of 28", Bruxelles, 14 novembre 1969, p. 2.

Ils déplorent en outre la « *mainmise progressive des industriels anglo-saxons sur l'économie du pays et l'acceptation résignée par les autorités belges de cet état de choses* »[321].

L'équilibrage liguistique en faveur des néerlandophones dans la diplomatie belge contribue également à la démission d'André de Staercke. En effet, après avoir représenté la Belgique auprès de l'OTAN pendant plus d'un quart de siècle, il quitte l'OTAN en 1976, « *lors d'un incident dû à l'intransigeance linguistique d'un ministre flamand des Affaires étrangères [qui est alors Renaat Van Elslande]* »[322]. Au vu de sa carrière diplomatique atypique, de Staercke exerce ses fonctions avec le rang d'ambassadeur, mais sur le plan administratif, il conserve un grade subalterne. Pour régulariser sa situation, il lui est alors demandé de passer un examen de néerlandais[323], comme prévu par l'arrêté royal du 30 novembre 1966[324]. Se considérant comme Flamand par ses origines familiales, il refuse de se plier aux exigences ministérielles et démissionne de ses fonctions[325]. Étienne Davignon explique que « *de Staercke était un francophone de Flandre qui ne parlait pas flamand. Quand on lui a demandé de passer cet examen de langue, il était à deux ans de la fin de sa carrière. N'étant pas un combattif et n'aimant pas la confrontation, il a demandé de partir.* »[326]

Selon Davignon, la nomination d'Eduard Grandry au poste de secrétaire général aux Affaires étrangères est en lien avec le départ anticipé d'André de Staercke. « *Grandry était un flamand qui aurait voulu être secrétaire général [des Affaires étrangères sous le gouvernement précédent] mais Harmel n'avait pas voulu… Sa rancune [vis-à-vis de cette situation] s'est traduite par sa volonté d'en finir avec André de Staercke* »[327]. Toucher de Staercke revient alors à s'en prendre à Harmel et à Davignon, voire d'une manière plus générale aux francophones de la carrière diplomatique. La position dominante de Davignon aux Affaires étrangères en dérange d'ailleurs plus d'un[328].

---

[321] AMAEF, Europe-Belgique (1961-1970), 22QO/163, [F. Piraux], Note sur les rapports franco-belges, [Bruxelles], 29 septembre 1966, p. 2.
[322] G. Kurgan-van Hentenryk, « André de Staercke (1913-2001) », *op. cit.*, p. 145.
[323] *Ibid.*
[324] Arrêté royal du 30 novembre 1966 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.
[325] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.* Contrairement à André de Staercke, Josef van der Meulen et Roger Ockrent feront valoir leur connaissance de la seconde langue nationale. Le premier en 1968, par la validation de ses études universitaires en français, et le second en passant, en 1970, les examens linguistiques prévus par l'arrêté royal du 30 novembre 1966. Les trois diplomates gardent néanmoins leur qualité d'« agent temporaire de l'État », ce qui ne facilitera pas le calcul de leur pension [AMAEB, série dossiers personnel extérieur n°2690 (Roger Ockrent) ; *Ibid.* n°2785 (Josef van der Meulen)].
[326] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[327] *Ibid.*
[328] Comme d'aucuns le pensent, Eduard Grandry, Renaat Van Elslande et, plus tard, Jean-Paul Van Bellinghen, devenu chef de cabinet de Van Elslande en 1975, veulent dès lors limiter le pouvoir de la direction générale de Davignon. C'est chose faite en 1975, lorsque la Direction générale de la Politique est scindée en deux parties : l'une, chargée des affaires bilatérales, serait dirigée par J.R. Vanden Bloock, l'autre, relative aux affaires multilatérales, serait présidée par Davignon. La perte d'influence de ce dernier

André de Staercke donne sa propre version des faits à l'ancien secrétaire général de l'OTAN Manlio Brosio : « *Ne pensez pas que j'ai pris cette décision sans mélancolie. Après 27 ans passés au service d'une cause à laquelle on n'a jamais cessé de croire, on ne la quitte pas sans éprouver un serrement de cœur. Pour toutes sortes de raisons je crois cependant qu'il valait mieux agir comme je l'ai fait. Tout d'abord il ne faut pas attendre que l'on soit soleil couchant. J'ajoute que j'ai préféré prendre cette initiative plutôt que de la voir prendre par d'autres. Mon Ministre abondait dans mon sens. Cela rendait les choses bien faciles. J'ai pensé aussi, et je le pense profondément, qu'il était temps de prendre un peu de distance vis-à-vis du fourmillement des choses et que je devais profiter des quelques années qui me restent pour apprendre le bon usage de la liberté.* »[329] Et d'ajouter, dans une correspondance avec l'ambassadeur américain Robert Strausz-Hupé : « *Je m'étonne encore d'avoir pu rester dans les mêmes fonctions depuis 27 ans. Je ne vois plus le monde qu'à travers les glaces d'une voiture officielle.* »[330] André de Staercke avoue en outre : « *J'ai toujours pensé qu'à force de demeurer dans ses fonctions on finit par s'identifier avec elles et c'est un grand danger. (...) Or l'OTAN est une chose trop grande pour que je l'approche avec une idée d'appropriation et j'avais toujours décidé que je la quitterais après 25 ans de vie commune – magnum aevi spatium –, 25 ans qui se confondaient avec ma soixantième année. Cela se passait il y a deux ans, [en 1973]. À ce moment, un Ministre des Affaires étrangères nouveau venu [Renaat Van Elslande] m'a demandé de prolonger ma présence. Quand je lui ai reparlé de la question, il y a quelques mois, il a trouvé que je la soulevais à un moment opportun et j'ai senti qu'il fallait quitter les choses avant qu'elles ne vous quittent.* »[331]

Une conscience de l'Alliance

Atlantiste convaincu, André de Staercke affirme que sa vie n'aurait pas de sens si l'Alliance n'en avait pas, son existence se confondant avec cette dernière[332]. Dès 1957, le

---

pourrait, pensait-t-on, être démontrée publiquement. À l'intérieur du ministère, l'opération n'atteindra cependant pas son objectif. L'influence de Davignon restera intacte grâce à la bonne entente personnelle entre lui et Vanden Bloock. (R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *op. cit.*, p. 347). Étienne Davignon témoigne : « *Van Elslande voulait assumer le pouvoir mais pas l'exercer. Ma position le gênait mais, comme je lui rendais des services, il ne m'a pas mis ailleurs.* » (interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 28 juin 2016)

[329] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1972-1975, A. de Staercke à M. Brosio, Bruxelles, 4 novembre 1975.

[330] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse Strausz-Hupé, A. de Staercke à R. Strausz-Hupé, Bruxelles, 12 septembre 1975, p. 2.

[331] *Ibid.*

[332] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse Considérations Lindemans, XXVe anniversaire OTAN. mai 1974, [Quelques réflexions d'A. de Staercke à l'occasion du 25e anniversaire de l'OTAN], s.d., s.l., p. 1.

diplomate belge apparaît comme le « *doyen du Conseil atlantique* »[333], ce qui lui confère une certaine aura au sein de l'Alliance, et au-delà. Il réussit en effet rapidement à donner un véritable contenu à cette fonction de « *nonce* », initialement destinée à régler des problèmes formels. Après lui, cette tâche redeviendra plutôt protocolaire[334]. À la fin de sa carrière, André de Staercke avouera à l'ambassadeur américain Robert Strausz-Hupé « *qu'il devait y avoir chez les autres une certaine fatigue du doyen, qui s'accompagnait d'une certaine usure d'une trop longue et trop considérable influence* »[335]. D'après le diplomate Prosper Thuysbaert, *« à la fin de son passage à l'OTAN, de Staercke s'était un peu momifié. Convaincu d'avoir toujours raison, il savait ce qu'il valait. Ainsi, avant de faire son entrée aux réunions du Conseil, il voulait que toute la délégation belge soit présente avant d'être annoncé.* »[336] Manlio Brosio, secrétaire général de l'OTAN de 1964 à 1971, reproche à de Staercke, cet « *enfan[t] terribl[e] du Conseil* »[337], son côté « *envahissant* »[338] et sa tendance à « *monopoliser les conversations* »[339].

Tout le monde n'est pas de cet avis. Certains ambassadeurs, tel Harlan Cleveland, sont littéralement sous le charme du représentant belge. L'ambassadeur américain confie avoir toujours pu compter sur les conseils de ce dernier pendant son passage à l'OTAN comme représentant permanent des États-Unis. Il apprécie en outre les citations classiques et la « *casuistique jésuite [du Belge], qui rendent [sa] contribution [aux] débats [de l'OTAN], parfois bureaucratiques, si mémorable et si convaincante (Après tout, comment pourrait-on être en désaccord avec quelqu'un que l'on n'est pas très sûr d'avoir compris exactement parce qu'il parlait latin)* »[340]. Plus sérieusement, Cleveland explique que ce qui lui plaît le plus chez le doyen de l'OTAN, c'est son « *inaltérable bonne humeur, c'est (...) [son] entrain perpétuellement ravivé par quelque source intérieure invisible, en un mot par [son] optimisme, qui n'est pas fondé sur les avis d'experts et instructions gouvernementales que nous recevons tous, mais un optimisme qui repose sur [une] volonté de travailler sans relâche à améliorer l'Institution qui est [sa] vie et dont (...) [André de Staercke est] le plus vivant fleuron* »[341].

---

[333] G. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, p. 145.
[334] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[335] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse Strausz-Hupé, *op. cit.*, p. 2.
[336] Interview de Prosper Thuysbaert par E. Hoorickx le 5 décembre 2017.
[337] M. Brosio, *Diari NATO 1964-1972*, Bologne, 2011, p. 172.
[338] *Ibid.*, p. 297.
[339] *Ibid.*
[340] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours 1970, Farewell Statement to the Council. Ambassadeur Harlan Cleveland.May 21, 1969, p. 4.
[341] *Ibid.*, pp. 4-5.

Un grand nombre de ses collègues, et non des moindres, voient en André de Staercke non seulement un bon ami, un confident mais également un « *mentor* »[342], un « *guide* »[343], un « *spiritus rector* »[344] voire un « *inspirateur* »[345]. Henry Kissinger considère même André de Staercke comme la « *Conscience de l'Alliance* »[346]. Selon le président Ford, de Staercke, qu'il remercie d'ailleurs personnellement à l'issue de sa carrière, représente « *a* (..) *source of continuing wise counsel to ten American Ambassadors to NATO and to a succession of Supreme Allied Commanders* »[347]. En d'autres termes et pour reprendre une métaphore de son homologue britannique Bernard Burrows, tout comme le « *dean* » de l'Église anglicane veille, aux côtés de l'évêque, au maintien de l'édifice de la cathédrale, André de Staercke aide le secrétaire général à faire en sorte que l'OTAN puisse « *résister (...) aux périls qui la menacent de l'extérieur et à l'indifférence qui sape ses fondements* »[348]. C'est d'ailleurs sous l'impulsion de son représentant permanent que le gouvernement belge offre en prêt à l'Alliance atlantique une tapisserie intitulée « *Le Triomphe de la Paix* », en 1965. Cette dernière représente une barque qui affronte des flots déchaînés, à l'image de l'OTAN qui résiste aux assauts de la tempête. Ce cadeau de la Belgique décorera pendant une année le hall des ambassadeurs du Palais de l'OTAN à Paris[349]. D'après Davignon, « *André de Staercke a donné un contenu à la fonction de doyen (...) [et a ainsi assuré] la continuité pour les secrétaires généraux* »[350].

J. Luns souligne enfin le rôle joué par ce dernier en faveur de la solidarité au sein du Conseil atlantique ainsi que sa brillante capacité de raisonnement. Il regrette d'ailleurs qu'André de Staercke n'ait pas reçu la Grand-Croix de l'ordre de Léopold Ier et qu'il n'ait été honoré que de la seule décoration de Grand Officier de l'Ordre de Léopold[351].

---

342 AMAEB, 18.298/IX/5-liasse USA S.E. Donald Rumsfeld, Partial, Edited Transcript of Press Conference by Ambassador Donald Rumsfeld. NATO Headquarters, Bruxelles, 25 septembre 1974, p. 3.

343 AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique. Texte de l'allocution prononcé par M.F. Catalano di Melilli en tant que nouveau doyen du Conseil le 29 janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1.

344 Archives de l'OTAN. CR(66)22. Council Record. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au siège permanent, Paris (16e), le mercredi 1er juin 1966 à 10h15 (9 juin 1966) FRE, p. 6.

345 AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1972-1975, M. Brosio à A. de Staercke, Turin, 27 septembre 1975, p. 1.

346 AMAEB, 18.298/IX/2-liasse H.-A. Kissinger, H.A. Kissinger à A. de Staercke, Washington, 18 décembre 1975.

347 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique. Texte de l'allocution prononcé par le Président du Conseil 29 janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions*, *op. cit.*, p. 3.

348 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours 1970, [Discours prononcé par Sir Bernard Burrows, ambassadeur permanent du Royaume-Uni auprès de l'OTAN, à l'occasion de son départ du Conseil], [Bruxelles], 8 juillet 1970, pp. 2-3.

349 AMAEB, 18.298/IX/8-liasse R. Rothschild, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 29 mai 1961 ; AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1957-1971, A. de Staercke à M. Brosio, Paris, 25 février 1965 ; AMAEB, *op. cit.*, M. Brosio à A. de Staercke, Paris, 3 mars 1965 ; B. Brecht, « Une tapisserie pour la paix », dans S.n., *Somville : rétrospective 1950-2000. Le triomphe de la Paix*, Genève, 2001, p. 7.

350 Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.

351 A. Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Boom, 2010, p. 552.

D'après Rik Coolsaet, lorsque Pierre Harmel quitte le département des Affaires étrangères en novembre 1972, la politique étrangère belge redevient « *grise et effacée, non seulement dans son contenu mais aussi dans sa forme, contrastant ainsi avec la période Spaak et la période Harmel* »[352]. Les successeurs de P. Harmel aux Affaires étrangères qui, selon Coolsaet, « *se [contentent] pour l'essentiel de suivre le consensus existant au sein de l'OTAN, sans proposer dans ce cadre d'initiatives importantes ni mettre d'accents particuliers* »[353], justifient leur changement de cap diplomatique. Dès novembre 1974, Renaat Van Elslande défend sa politique devant la Chambre : « *Il est exact que la Belgique se met moins souvent seule en avant que par le passé, parce que le gouvernement est convaincu que l'intégration européenne est le but premier de notre politique étrangère et que nous réussissons donc progressivement à parler d'une seule voix, exerçant de la sorte une influence plus forte sur les événements mondiaux.* »[354]

En revanche, la Belgique réussit à s'imposer dans l'arène internationale jusqu'au début des années 1970. Selon bon nombre d'historiens, l'État belge arrive, en effet, à prendre des « *initiatives importantes* » et à « *mettre des accents particuliers* »[355] dans ces « *circonstances spéciales* »[356]. Cette thèse n'est cependant pas appuyée par tous. Pour L. Desmedt, la Belgique adopte, à cette époque, une conduite résignée et non originale[357]. D'après lui, « *(...) la Belgique est [alors] limitée dans ses manifestations de volonté. Et cela, tant du point de vue politique, par ses allégeances à un bloc, que du point de vue de ses servitudes économiques.* »[358] Henri Simonet disqualifie également, en termes beaucoup plus abrupts d'ailleurs, la politique de conciliation d'Harmel : « *Faire mousser la dynamique du serrage de mains peut aussi être un prétexte à ne pas devoir se forger une politique propre. En misant tout sur un rôle de médiateur, on ne doit jamais prendre position et je ne peux accepter cette solution de facilité.* »[359]

Nombreux sont ceux qui considèrent au contraire que, guidée par des personnalités aussi convaincues et convaincantes que Spaak, Harmel et de Staercke, la Belgique se range délibérément dans le camp des progressistes de l'Alliance, où « *les audacieux doivent*

---

[352] R. Coolsaet, « La Belgique dans l'OTAN (1949-2009) », *C.H. CRISP*, n° 1999, Bruxelles, 2008, p. 27.
[353] *Ibid.*
[354] *Ibid.*
[355] *Ibid.*, p. 27.
[356] V. Dujardin et M. Dumoulin, *Nouvelle histoire*, *op. cit.*, p. 192.
[357] L. Desmedt, « M. Spaak et M. Harmel. Dix années de politique étrangère belge, deux hommes, une même politique », *Res Publica*, vol. 16, n°5, 1974, pp. 613-614.
[358] *Ibid.*, p. 615.
[359] R. Coolsaet, *op. cit.*, p. 27.

demeurer actifs et imaginatifs afin de maintenir la vitalité de l'institution et sa capacité de tirer parti des circonstances »[360]. Le statut relativement modeste mais sérieux de la Belgique ainsi que les qualités de prudence et d'audace des acteurs de sa politique étrangère lui permettent de s'imposer comme un intermédiaire de confiance, dont les prétentions ne menacent pas ses puissants partenaires, détenteurs pour certains de l'arme nucléaire.

Le poids économique de la Belgique renforce son attrait et son influence sur la scène internationale pendant la détente. À l'époque, explique Antoine Fleury, tous les États européens « *peuvent être classés dans la catégorie des Petits États dans la mesure où aucun d'entre eux n'a eu la possibilité de choisir son appartenance à tel ou tel bloc. Même la France ou l'Italie, que l'on peut qualifier de puissances moyennes n'ont pas pu déroger à cette contrainte, car la possibilité de se situer dans une troisième voix a été anéantie par la vigueur des rivalités entre les Blocs.* »[361] Selon lui néanmoins, le rôle industriel joué par la Belgique diminue sa dépendance géostratégique sur la scène internationale et lui permet dès lors de se hisser au niveau des « *Puissances Moyennes* », voire des « *Grandes Puissances* »[362]. Prosper Thuysbaert est également d'avis que la relative prospérité de la Belgique constitue un de ses atouts sur la scène internationale[363]. D'après lui, les questions économiques représentent d'ailleurs la tâche principale des diplomates belges à l'étranger[364]. La Belgique étant essentiellement un pays exportateur, la coopération économique constitue en effet un élément « *vital* »[365] de sa politique étrangère. Pascal Deloge parle, quant à lui, de l'économie comme d'une « *force profonde dans la politique de la petite puissance belge* »[366].

Au début des années 1950, après la rapide et fructueuse reconstruction de l'après-guerre[367], la croissance économique de la Belgique est toujours à la hausse, même si

---

[360] *Ibid.*

[361] A. Fleury, « Les petits États dans la politique européenne aux XIXe et XXe siècles », dans M. Dumoulin et G. Duchenne (sous la dir.), *Les petits États et la construction européenne. Actes de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002*, Bruxelles, 2002, p. 41.

[362] Selon Fleury, une « Petite Puissance » est un État dépendant, « dont le sort est tributaire soit de la volonté d'une Grande Puissance ou d'un groupe de Puissances, soit de circonstances géographiques, stratégiques ou historiques qui lui ont été favorables ». Une « Moyenne Puissance » est « celle qui possède la capacité de résister partiellement, mais effectivement à la pression adverse, seule ou à la faveur d'un réseau d'appuis extérieurs que, précisément, cette capacité lui permet d'avoir acquis sans dépendance unilatérale ». Enfin, une « Grande Puissance » est « une unité politique capable d'assurer sa sécurité contre n'importe quelle unité politique isolément » (*Ibid.*, pp. 16-17).

[363] P. I. Thuysbaert, *Het Belgisch buitenlands beleid. Een inzicht in de internationale actuele omgeving*, Louvain, 1995, p. 328.

[364] *Ibid.*, p. 303.

[365] F. Govaerts, « Belgium, Holland and Luxembourg », dans O. De Raeymaeker (sous la dir.), *Small powers in alignment*, Leuven, 1974, p. 361.

[366] P. Deloge, « La Belgique petite puissance et la sécurité de l'Europe au XXe siècle », dans M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (sous la dir.), *op. cit.*, p. 116.

[367] Les politiques vigoureuses, monétaires entre autres, et les ressources de sa colonie favorisent, après 1945, le redressement économique de la Belgique (P. Deloge, « Quelques clés de la politique belge de sécurité extérieure depuis 1945 », *Revue d'histoire diplomatique*, Paris, 2003, n°4, p. 326).

elle s'avère plus lente que celle de la plupart des autres pays occidentaux[368]. La mise en route du marché commun coïncide avec le retour d'une conjoncture économique très favorable à la Belgique, qui y écoule trois quarts de ses exportations. Celle-ci voit alors son produit national brut doubler dans les années 1960, tandis que les tensions inflationnistes contraignent la France, l'Italie et l'Allemagne occidentale à freiner leur croissance[369]. La position économique non négligeable de l'État belge, particulièrement auprès des pays anglo-saxons, s'explique également par les importants gisements d'uranium dont elle dispose au Congo[370]. Le pays compte dès lors, en Europe, parmi les « *champions de la croissance* », et ce jusqu'au début des années 1970[371]. Néanmoins, menacée par l'inflation à la suite de la crise pétrolière de 1973, l'économie belge voit diminuer la compétitivité de ses produits ainsi que les investissements étrangers, qui se dirigent désormais plus volontiers vers les pays à bas salaires[372].

Compte tenu de la bonne situation économique du pays, les moyens militaires déployés par la Belgique pendant la détente sont jugés trop modestes par bon nombre de partenaires atlantiques, singulièrement dans les milieux anglo-saxons[373]. Au milieu des années 1960, les critiques vis-à-vis du budget alloué par la Belgique à ses « dépenses de défense »[374],

---

[368] I. Cassiers, Ph. de Villé et P. M. Solar, « Economic Growth in Postwar Belgium », dans N. Crafts et G. Toniolio (sous la dir.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, 1996, p. 174. Entre 1951 et 1959, la croissance moyenne du produit national brut (PNB) de la Belgique n'est que de 2,2 % contre une moyenne de 5 % en Europe de l'Ouest. L'État belge connaît également une balance commerciale déficitaire et un taux de chômage élevé [K. Veraghtert, « De naoorlogse economie en het Marshallplan 1944-1960 », dans M. Van den Wijngaert et L. Beullens (sous la dir.), *Oost West West Best. België onder de Koude Oorlog (1947-1989)*, Tielt, 1997, p. 81].

[369] Dans les années 1960, la croissance annuelle moyenne du PNB de la Belgique est de 4,9 % contre 2,8 % pour le Royaume-Uni ou 4,3 % aux États-Unis (H. Van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, 1990, p. 36).

[370] En vertu d'accords signés en 1944, c'est l'Union minière du Haut Katanga qui traite, pour le compte du gouvernement belge, de la vente de l'uranium katangais, alors vendu quasi exclusivement aux États-Unis et au Royaume-Uni. À partir de mars 1957, la Belgique peut disposer d'une partie de l'uranium congolais et a la possibilité d'en vendre aux pays signataires de l'Euratom (F. Aubert, « La politique étrangère de la Belgique de 1954 à 1958 vue par les diplomates français », *C.H. CRISP*, n°1973, Bruxelles, 2007, p. 30). Pour plus d'informations sur le sujet : P. Buch et J. Vanderlinden, *L'Uranium, la Belgique et les Puissances*, Louvain-la-Neuve, 1995.

[371] V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 145. L'« économie de marché socialement corrigée », prônée par les pouvoirs publics belges, contribue à la prospérité des « golden sixties ». Elle prévoit en effet des aides aux investissements dans les zones de développement et encourage des travaux d'infrastructures, tels que l'électrisation du réseau ferroviaire, les aménagements portuaires ou la construction d'autoroutes. La situation de la Belgique au cœur du marché commun et l'abondance de sa main-d'œuvre favorisent également les investissements des multinationales. L'essor économique que connaît le pays jusqu'en 1973 profite surtout à la Flandre, qui bénéficie de l'apport de capitaux étrangers importants orientés principalement vers des secteurs de pointe, tels que l'électronique, l'aciérie ou le secteur automobile. L'industrie wallonne connaît quant à elle une période de déclin, à la suite de la fermeture progressive de ses charbonnages (M.-Th. Bitsch, *op. cit.*, pp. 240-243 ; E. Witte et J. Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, 1987, pp. 381 et 394-398).

[372] M.-Th. Bitsch, *op. cit.*, p. 243.

[373] P. Deloge, « Paul van Zeeland et les questions de sécurité », dans G. Duchenne et V. Dujardin (sous la dir.), *Paul van Zeeland et les questions politiques et économiques de son temps*, Louvain-la-Neuve, 2001, p. 101 ; DPB, Chambre, 9 janvier 1962, p. 2; DPB, Sénat, 5 mars 1970, p. 55.

[374] Selon la terminologie définie par l'OTAN, le concept de « dépense de défense » englobe tous les paiements effectués par un pays pour sa défense dans son sens large. Dans le cas de la Belgique, sont considérées comme dépenses de défense le budget de la Défense nationale, celui de la gendarmerie (jusqu'en 1972, seul

qui représentent alors 3,5 % de son PNB, sont particulièrement soutenues. Pour les alliés, ce pourcentage, que les autorités belges estiment « *raisonnable* »[375], devrait atteindre 4 % de son PNB[376], au vu d'une moyenne européenne qui avoisine alors 5,8 %[377]. D'après Davignon, « *si l'on appréciait à l'époque notre activisme politique, celui-ci nous était parfois reproché vu la médiocrité de notre effort militaire* »[378]. André de Staercke s'avère néanmoins être l'« *avocat ingénieux d'un dossier médiocre* »[379]. « *Sa présence [à l'OTAN] permettra à la Belgique, pourtant toujours à la traîne pour ses dépenses militaires, d'être respectée et écoutée de tous, malgré ce handicap structurel.* »[380]

Outre son poids économique non négligeable, la Belgique passe, la plupart du temps, « *pour être [un pays] assez sérieux dans la façon d'aborder la réalité des problèmes, et pas assez grand pour tenter de promouvoir des intérêts particuliers* »[381]. C'est ce que pense en tout cas l'ancien parlementaire belge José Desmarets. Selon lui, « *de par leur taille restreinte, de par la modestie des moyens militaires mis à leur disposition, de par le caractère relativement limité de leurs ambitions diplomatiques, les petits pays [comme la Belgique] ont un rôle important à jouer : celui de conciliateur entre les superpuissances, puisqu'ils n'entrent objectivement pas en compétition avec elles* »[382].

Des personnalités comme Spaak, Harmel et de Staercke réunissent les qualités « *de prudence, de sérieux, d'honnêteté et de persévérance (...), [ce qui] (...) constitu[e] un gage de fiabilité* »[383] sur la scène internationale. Burrows souligne ainsi la « *sagesse* », l'« *autorité* » mais également la « *prudence* » et l'ouverture d'esprit d'André de Staercke, qui ont contribué à « *garder intact (...) et [à] veiller [au] développement* » du Conseil atlantique[384]. Néanmoins, comme Spaak le résume fort bien, « *le représentant d'un petit pays peut jouer un rôle dans la vie internationale, mais il faut qu'il fasse preuve de discrétion et*

---

un tiers de ce budget est comptabilisé), les pensions militaires et civiles du personnel de la Défense et une partie des crédits figurant aux budgets d'autres départements mais qui profitent à la Défense, comme les indemnités de milice alors financées par l'Intérieur (Ph. Manigart, « L'évolution des dépenses militaires en Belgique depuis 1900 », *C.H. CRISP*, n°1009, Bruxelles, 1983, p. 4).

[375] DPB, Sénat, 23 novembre 1961, p. 23.

[376] DPB, Sénat, 6 février 1964, p. 9 ; DPB, Chambre, 7 janvier 1965, pp. 3-4.

[377] DPB, Sénat, 4 mai 1966, p. 9. De 1953 à 1975, la part du PNB affectée par la Belgique aux dépenses de défense la place de façon constante en 10e ou 11e position parmi les pays de l'OTAN, alors au nombre de quatorze. Généralement, le pourcentage du PNB de la Belgique alloué aux dépenses de défense est plus élevé que celui de l'Italie, du Danemark et, à partir de 1966, du Canada. Le Luxembourg arrive toujours en queue de peloton (OTAN Documentation, *op. cit.*, pp. 320-321).

[378] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 23 mars 2017.

[379] *Ibid.*

[380] E. Davignon, *op. cit.*, p. 60.

[381] Ph. de Schoutheete, « Le rôle des petits pays dans l'Alliance atlantique », *Revue générale*, 11 novembre 1986, p. 68.

[382] J. Desmarets, « Le rôle des " petits " pays dans les relations Est-Ouest », *Le Monde Atlantique*, décembre 1985, n° 34, p. 4.

[383] P. Thuysbaert, *L'art*, *op. cit.*, p. 99.

[384] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/5-Discours 1970, *op. cit.*, p. 3.

qu'il n'ait pas la prétention de donner des leçons aux autres, surtout aux plus puissants »[385]. Et Harmel d'ajouter que « *la vocation des petits États [est] de souligner constamment le caractère global des problèmes (...) car leurs intérêts ne sont pas aussi développés que ceux des grands États* »[386].

Thuysbaert va plus loin dans la réflexion : selon lui, une règle d'or de la diplomatie multilatérale est de ne jamais heurter inutilement l'amour propre et la susceptibilité des partenaires autour de la table. Il est ainsi de tradition, avant de contredire un orateur, de commencer par abonder dans le sens de la thèse qu'il a développée. Certains vont même jusqu'à attribuer la paternité de leurs propres idées à d'autres, afin d'obtenir l'appui de ceux-ci[387]. Lors de son dernier discours politique à la Chambre le 16 juin 1966, Spaak résume sa pensée politique et ne dit pas autre chose : « *Si vous êtes seuls, si vous devez parler au nom de la petite Belgique, je ne crois pas que vous aurez une grande influence. Si, au contraire, vous pouvez, dans un grand complexe international, essayer, par votre présence et par votre force de persuasion, de convaincre vos partenaires et peut-être même, à certains moments, de permettre aux plus grands de reprendre les idées que vous aurez été les premiers à énoncer, peut-être alors votre rôle sera-t-il un peu plus modeste mais véritablement efficace.* »[388] Étienne Davignon explique ainsi la pensée de son père spirituel : « *Pour Spaak, si quelqu'un fait sienne notre idée, on est deux fois gagnant : notre idée est passée et quelqu'un en a assumé la paternité (...). Plus de gens acquiescent à notre idée, plus elle devient commune. On atteint alors un résultat au-delà d'une susceptibilité égoïste et, sur le long terme, notre rôle sera reconnu sans en avoir reçu le titre.* »[389] Davignon prétend d'ailleurs que, pendant la détente, « *soixante pourcent des décisions prises par les grandes puissances de l'époque sont initiées par les Belges, même si ces derniers n'en revendiqueront jamais la paternité. [En effet], quand on a besoin de quelque chose qui peut nous aider, on le fait de façon modeste, notamment lorsqu'il s'agit de [rétablir] l'entente franco-allemande.* »[390]

Pour Thuysbaert, la prudence diplomatique ne doit cependant pas être assimilée à l'immobilisme car, « *poussé à l'extrême, un tel comportement conduit à laisser l'initiative aux autres, avec les possibilités qui en découlent pour eux d'orienter les travaux* »[391]. En effet, explique Harmel, « *il n'est pas difficile de prouver que la raison, la justice, la prudence conduisent toutes aux buts ultimes que nous poursuivons. C'est la force de la diplomatie*

---

[385] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir*, *op. cit.*, p. 343.
[386] AGR, Fonds Harmel, 623, [petit papier brouillon non daté et non signé de P. Harmel].
[387] P. Thuysbaert, *op. cit.*, p. 104.
[388] Ph. de Schoutheete, *op. cit.*, p. 69.
[389] Interview d'E. Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.
[390] Interview d'E. Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[391] P. Thuysbaert, *op. cit.*, p. 100.

belge de pouvoir prouver que ces buts sont " nécessaires ". »[392] Et d'ajouter : « *La clarté des objectifs poursuivis, l'ardeur et la pertinence des arguments pour convaincre restent nos armes de David face aux Goliaths.* »[393]

L'originalité de la Belgique dans sa défense de la stratégie atlantique, notamment en matière nucléaire ou à propos de la réunification allemande, ne résiderait-elle pas précisément dans la méthode utilisée ? Pour rassembler les partenaires atlantiques et servir de « *go-between* »[394], entre la France et les États-Unis en particulier, de Staercke, Spaak et Harmel privilégient la consultation politique[395]. Cette méthode permet en effet d'éviter les malentendus, de transcender les divergences de vues mais aussi d'influencer l'action politique qui ressort de ces consultations[396]. Paul van Zeeland se révèle comme un précurseur en la matière. La concertation et le rapprochement préalable des points de vue constituent des éléments clés de la méthode diplomatique de l'homme d'affaires, pour qui chacun doit trouver son compte dans une transaction[397].

Selon Étienne Davignon, les Belges sont plus que des intermédiaires ou des « *go-between* ». Certaines personnalités belges sont de véritables « *artisans* » de la détente parce qu'ils viennent avec des idées, « *agissant pour trouver l'unanimité autour de leurs thèses* »[398]. D'après le politologue A. van Staden, Spaak et Harmel sont davantage des « *prophètes* », c'est-à-dire des visionnaires créatifs, capables d'influencer les relations internationales sur le long terme, que de simples hommes d'État qui, comme Joseph Luns, manipulent facilement[399].

André de Staercke comprend également, dans son métier, toute l'importance de la concertation. D'après lui, en effet, « *(...) cet effort persévérant en vue d'éveiller la compréhension mutuelle des points de vue, qui pourrait un jour déboucher sur une paix véritable en Europe, est aussi important pour la vitalité de l'Alliance et l'union de l'Occident que le maintien nécessaire de l'appareil de sécurité* »[400]. Pour le diplomate belge, « *[d]ans un Conseil comme celui des Représentants permanents qui se réunit plusieurs fois par semaine,*

---

[392] AGR, Fonds Harmel, 1425, P. Harmel, « Quarante années », *op. cit.*, p. 19.
[393] *Ibid.*
[394] V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 191.
[395] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Adieu », *op. cit.*, p. 2 ; *Ibid.*, liasse : 18.298/VI/4, A. de Staercke, La consultation, *op. cit.*, p. 18.
[396] *Ibid.*, liasse 18.298/VI/5, Projet de discours [écrit par A. de Staercke pour le Ministre Van Elslande à la session ministérielle de OTAN], Bruxelles, 7 décembre 1973, p. 3 ; AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, La XVIIIe assemblée générale de l'ATA à Istanbul. Rapport politique, Association du Traité Atlantique, Bruxelles, 3e trimestre 1972, n°9, p. 7.
[397] P. Deloge, « Paul van Zeeland », *op. cit.*, pp. 86 et 88.
[398] Interview d'E. Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016.
[399] A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn, 1974, p. 155.
[400] AMAEB, 18.298/IX/7, S.n., Visite à Washington de l'ambassadeur de Staercke et du vicomte Davignon. Entretiens chez M. Owen, chairman of the Policy Planning Council le 11 février 1967, p. 7.

où le contact entre les ambassadeurs est quotidien, sous une impulsion fermement orientée, les inconvénients de la délibération disparaissent tandis que les avantages de la réflexion et de l'échange de vues demeurent »[401]. Pour lui, grâce à la consultation, « *modus operandi (...) au sein de l'OTAN* »[402], « *les politiques parviennent à s'harmoniser (...) [et à] s'influence[r] l'une l'autre* »[403]. Selon de Staercke enfin, « *la controverse et la formation commune d'une politique* » doivent prévaloir sur « *la routine de l'information* »[404]. Et d'ajouter qu'« *il ne faut [néanmoins] jamais oublier (...) que le but est au bout des négociations et non pas dans les négociations* »[405].

Même si l'unanimité est la règle d'action du Conseil, André de Staercke affirme que, de mémoire de doyen, il ne connaît pas de situation qui n'ait été déjouée par la convergence des discussions vers la nécessité d'un compromis. « *Chez nous* », dit-il, « *la décision ne vient pas de la contrainte, elle est le résultat, parfois laborieux, de la confrontation de nos libertés* »[406]. Pour le diplomate, l'OTAN constitue une « *entreprise collective de la liberté* »[407], valeur à laquelle il aspire plus que tout[408]. Et d'ajouter que, « *dans cette formidable association, la souveraineté des partenaires est égale, même si le poids spécifique de chacun d'entre eux joue un rôle évident dans la recherche d'un point de vue commun* »[409]. Pour l'ambassadeur, cette situation est en grande partie l'œuvre des secrétaires généraux de l'Alliance[410]. Selon lui en effet, la tâche de ceux-ci consiste « *à mettre au point et à diriger une sorte de pouvoir exécutif de l'Alliance[,] identifier et aider à résoudre les problèmes qui se posent à l'OTAN pour exister, pour survivre, pour progresser* »[411]. Lord Ismay, disait d'ailleurs que le Conseil, ce « *decent club* », était « *one of the only places in the world where friends can fight and even agree* »[412]. L'amitié qui unit les membres du « *Club* » quasi exclusif du corps diplomatique de l'OTAN est d'ailleurs soulignée par bon nombre de représentants permanents au Conseil, dont André de Staercke[413].

---

[401] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Conférence Milan 1962-1963, A. de Staercke, « La politique atlantique », *Revue Socialisme*, numéro 57, Bruxelles, mai 1963, p. 313.
[402] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome, *op. cit.*, p. 38.
[403] *Ibid.*, p. 35.
[404] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours 1970, A. de Staercke à H. Cleveland, Bruxelles, 1er octobre 1969, p. 1.
[405] AMAEB, 18.298/VI/3, [Discours de A. de Staercke en 1972 à l'Association du Traité de l'Atlantique de Bruxelles], p. 15.
[406] AMAEB, 18.298/IX/3-liasse L, A. de Staercke à J.M.A.H. Luns, Bruxelles, 5 juin 1972, p. 2.
[407] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/5, « Allocution », *op. cit.*, p. 2.
[408] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse Strausz-Hupé, *op. cit.*
[409] AMAEB, 18.298/VI/3-A. de Staercke à E. Dever, Bruxelles, 5 juin 1972, pp. 1-2.
[410] AMAEB, 18.298/IX/3-liasse L, *op. cit.*
[411]AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « M.D.U. Stikker Secrétaire Général 26 mai 1964 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1.
[412] *Ibid.*, « Allocution », *op. cit.*, p. 4.
[413] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 28 octobre 1954 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse : 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique. Texte de l'allocution prononcée par M.F. Catalano di Melilli en tant que nouveau doyen du Conseil, 29 janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions*, *op. cit.*, p. 2 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Allocution

Ces personnalités belges qui prônent la consultation politique sont, à leur tour, souvent sollicitées, en fonction des événements, par les grandes puissances : les États-Unis, la France et l'Allemagne en particulier, mais aussi l'URSS. La Belgique apparaît alors pour la plupart de ses partenaires comme un intermédiaire de confiance, au vu de sa fidélité à l'Alliance atlantique mais aussi à l'unité européenne[414]. D'après le diplomate Ph. de Schoutheete, la Belgique est informée, voire parfois écoutée, et apporte ainsi une contribution utile à la réflexion collective[415]. En outre, cette « *propension à la conciliation* », qui vaut aux Belges la réputation de « *faiseurs de compromis* », contribue à la solidarité entre les pays membres de l'OTAN[416].

La suite de cette étude permettra de démontrer que, si André de Staercke représente, par le fait de sa fonction, un « *rouage de la machine diplomatique* »[417], il se révèle bien plus qu'un « *simple exécutant des instructions qui lui sont notifiées* »[418]. Bien entendu, la personnalité de l'homme n'est pas tout. Son action s'inscrit dans le contexte diplomatique général de l'époque et se conjugue à celle des ministres des Affaires étrangères qui ont, eux aussi, un tempérament propre et mènent une politique extérieure spécifique. André de Staercke adhère en effet à la politique atlantique prônée par la Belgique et défendue avec détermination par ses ministres, singulièrement Spaak et Harmel. L'analyse de la politique étrangère de la Belgique entre 1950 et 1976 s'avère dès lors cruciale pour évaluer la part des initiatives individuelles prises par de Staercke pendant sa carrière à l'OTAN.

Un consensus national sur la politique étrangère

La nécessité d'une Europe atlantique

Selon Coolsaet, un pays aux proportions réduites ne peut jouer un rôle international qu'à quatre conditions : une situation internationale incertaine et fluide[419], un département pragmatique plutôt que dogmatique, un personnel diplomatique compétent aux postes clés et un « *consensus sur le cours à suivre dans le pays* »[420]. Ces conditions sont effectivement

---

prononcée par M. André de Staercke à l'occasion de son départ, 29 janvier 1976 » dans A. de Staercke, *Allocutions*, *op. cit.*, p. 4 ; Archives de l'OTAN. CR(66)22. Council Record. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au siège permanent, Paris (16e), le mercredi 1er juin 1966 à 10h15 (9 juin 1966) FRE, p. 7.

[414] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 343.

[415] Ph. de Schoutheete, *op. cit.*, pp. 66-67.

[416] *Ibid.*, p. 68.

[417] S. Jeannesson, « Les biographies de diplomates : questions méthodologiques et enjeux scientifiques » dans M. Dumoulin et C. Lanneau (sous la dir.), *La biographie individuelle et collective dans le champ des relations internationales*, Bruxelles, 2016, p. 23.

[418] *Ibid.*

[419] Par « situation internationale fluide », il faut entendre un contexte international changeant, à la croisée des chemins. Il est question ici d'« *un environnement international caractérisé par une phase de transition ressentie comme particulièrement fluide* » (R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, pp. 370-371 ; ID., *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 256).

[420] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, pp. 254 et 256.

remplies, jusqu'au début des années 1970 du moins, et ce malgré le tempérament de Spaak jugé doctrinaire par certains.

Entre 1953 et le début des années 1970, la « *fluidité* » du contexte international est incontestable : les relations Est-Ouest se trouvent à une nouvelle croisée des chemins : une période de relative détente entrecoupée de crises et de tensions. Par ailleurs, la Belgique bénéficie d'un consensus national concernant sa politique étrangère. Le budget du département des Affaires étrangères est voté avec, en général, la seule abstention de l'opposition[421]. Lors de son dernier discours parlementaire en 1966, Paul-Henri Spaak s'exclame: « *Pendant vingt ans, (...) c'est pour la paix que j'ai travaillé, soutenu par la presque totalité de ce Parlement*»[422].

À la suite de l'échec de sa politique de neutralité librement choisie (« *les mains libres* »), en vigueur de 1937 à 1940, l'État belge s'engage résolument après 1945 en faveur de l'OTAN, dès lors que la bipolarité du système international se substitue à la problématique de l'équilibre européen. Ce sont les traités de Bruxelles de 1948 et celui de Washington d'avril 1949 qui lient le sort de la Belgique à la défense de l'Europe occidentale dans l'OTAN[423]. L'Alliance atlantique constitue désormais le principal pilier de la politique belge de sécurité[424]. Même réunis, les partenaires du pacte de Bruxelles (Benelux, France et Royaume-Uni) ne peuvent en effet aligner que de maigres forces militaires et chacun sait à l'avance que l'appui des États-Unis, principale puissance nucléaire, sera indispensable[425].

La Belgique a d'autant plus besoin de prendre place dans une Alliance intégrée qu'elle se situe en première ligne en cas d'agression. Pendant la guerre froide, l'Europe centrale, et le bassin industriel de la Ruhr en particulier, constituent en effet la première zone visée en cas d'attaque par les Soviétiques et leurs alliés[426]. La Belgique, avec le sud des Pays-Bas, pourrait dès lors constituer une tête de pont qui, tout en disloquant la défense centre-européenne, permettrait à l'agresseur soit de menacer la base stratégique qu'est le Royaume-Uni, soit de se tourner vers le noyau du continent ouest-européen qu'est la France[427]. La participation militaire belge à une stratégie défensive préventive et assumée dans la solidarité atlantique est dès lors amplement justifiée[428].

---

[421] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, *op. cit.*, p. 439.
[422] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 669.
[423] Ch. Franck, « La politique de sécurité de la Belgique », *Studia Diplomatica*, vol. 37, n°1, 1984, p. 31.
[424] P. Deloge, « La Belgique », *op. cit.*, p. 101.
[425] ID., *Une coopération difficile : Belgique et Grande-Bretagne en quête de sécurité à l'aube de la guerre froide*, Bruxelles, 2000, p. 197.
[426] T. Diedrich, « The German Democratic Republic », dans J. Hoffenaar, D. Krüger (sous la dir.), *Blueprints for Battle: Planning for War in Central Europe, 1948-1968*, Lexington, Kentucky, 2012, pp. 179 et 182.
[427] P. Cremer, « L'apport militaire belge : sa justification, son volume », dans Association atlantique belge, *La Belgique et l'OTAN*, Bruxelles, 1978, p. 43.
[428] *Ibid.*, p. 45.

L'adhésion de la Belgique à l'OTAN, dès sa création le 4 avril 1949, amène d'importants changements dans notre politique militaire. Désormais, les forces belges affectées à l'Organisation sont placées, en temps de paix, sous commandement allié, et leur emploi éventuel en opérations échappe aux états-majors nationaux[429]. Ainsi, conformément aux engagements pris à la conférence de Lisbonne de février 1952, les troupes du 1er corps d'armée de la Belgique[430] ou « *forces d'intervention* »[431] sont reprises dans le NORTHAG (*Northern Army Group*[432]) et restent à la disposition de l'OTAN, qui détermine la contribution atlantique de chaque pays allié[433]. Cette entité militaire doit en effet pouvoir participer, avec les alliés, à une éventuelle manœuvre retardatrice pendant un temps suffisant afin de « *donner à l'Alliance un délai de consultation et de réflexion préalable à l'utilisation éventuelle d'armes nucléaires* »[434]. Depuis 1958, la Belgique met également un certain nombre de ses unités volantes et missiles anti-aériens à disposition de la 2e Force aérienne tactique alliée (*Second Allied Tactical Air Force*, 2 ATAF) de l'*Aircent*, forces aériennes alliées du secteur Centre-Europe, afin de contribuer à la défense commune du ciel de l'OTAN[435]. En temps de guerre, la force navale belge est, quant à elle, capable de fournir à l'Alliance des navires d'escorte et de déminage. Elle assume également des missions de protection au sol et dispose de bataillons de guet maritime et de bataillons de défense portuaire[436].

Même si l'atlantisme constitue le cadre de référence central de la politique étrangère et de défense belge jusqu'au début des années 1970, l'Europe joue également un rôle important pour renforcer la place de la Belgique au sein de l'OTAN. Il existe en effet, à cette époque,

---

429 CDH, *Histoire de l'armée belge de 1830 à nos jours,* vol. 2, Bruxelles, 1988, p. 242.

430 Depuis 1951, le 1er corps d'armée belge (1CA), dont le quartier-général (QG) se trouve à Cologne (Weiden), est constitué, en temps de paix, de deux divisions (1 DI et 16 DB), stationnées en République fédérale d'Allemagne (avec de fortes concentrations dans les régions de Cologne, Soest et Siegen), mais également de la 4DI d'active, casernée en Belgique. Celle-ci passe dans la réserve de 1956 à 1960, année de sa suppression. En 1952, le 1CA est renforcé, sur pied de guerre, par deux divisions supplémentaires (2 et 3 DI). Depuis 1951, une division de l'armée belge compte environ 17 000 hommes, suivant le modèle américain (CDH, *op. cit.*, pp. 244-246 et 250-252 ; LtCol Cleymans, *1er corps d'armée belge et Forces Belges d'Allemagne*, s.l., 1988, pp. 6 et 13 ; J.P. Cunibert, L. De Vos et M. Strobbe, *La Force terrestre belge : 1945-1980*, Bruxelles, 1982, p. 46).

431 CDH, *op. cit.*, pp. 241-242.

432 Le groupe d'armées des forces alliées du Centre-Europe de l'OTAN (NORTHAG) est chargé de la défense terrestre du nord de la République fédérale d'Allemagne. Depuis avril 1951, il dépend du Commandement suprême allié en Europe (SACEUR) (*L'Alliance atlantique. Données et structures*, Service de l'information de l'OTAN, Bruxelles, 1989, pp. 39, 386 et 542). Voir l'annexe sur les forces armées belges au sein de l'OTAN, qui se trouve à la page 413 de l'étude.

433 J.P. Cunibert, L. De Vos et M. Strobbe, *op. cit.*, p. 44 ; CDH, *op. cit.*, pp. 242-244). Depuis 1952, le « comité de l'examen annuel », rebaptisé « comité d'examen de la défense » en 1967, détermine dans quelle mesure les programmes de défense des pays membres de l'Alliance atlantique sont compatibles avec la nature et l'importance de la contribution demandée par les autorités militaires de l'OTAN. Il s'agit cependant de ne pas exiger des pays membres des charges de défense qui dépasseraient leurs possibilités économiques (*OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 122).

434 DPB, Sénat, 5 mars 1970, p. 7.

435 Général-major de réserve E. Wanty, « Les Forces Militaires Belges et leur apport à l'O.T.A.N. », *L'Armée-La Nation*, 1, 1957, p. 10 ; CDH, *op. cit.*, pp. 286-287 et 290 ; DPB, Sénat, 5 mars 1970, p. 8 ; DPB, Sénat, 17 mai 1972, p. 5.

436 Général-major de réserve E. Wanty, *op. cit.*, p. 10, CDH, *op. cit.*, p. 297.

une unanimité au sein de la classe politique belge sur l'importance de développer une « *Europe atlantique* » où coïncideraient coopération atlantique et construction européenne. Pour Spaak, la mission de l'OTAN est de faire face aux dangers actuels et futurs. La construction européenne constitue, quant à elle, un des éléments de la « *communauté atlantique* »[437] qui doit servir à conjurer les démons du passé, à savoir le nationalisme et l'antagonisme entre la France et l'Allemagne[438]. Selon le ministre belge, les consultations politiques sur les problèmes internationaux doivent avoir lieu au sein de l'OTAN, destinée à devenir le véritable « *centre politique de l'Occident* »[439]. Il estime que les organismes européens, tout en continuant à s'occuper des problèmes de politique internationale, devraient se concentrer sur l'organisation économique[440]. Si l'Europe atlantique et l'Europe supranationale du marché commun sont des projets étroitement imbriqués, le premier doit néanmoins primer sur le second[441]. D'après Spaak, adhérer à l'Alliance atlantique offre un cadre idéal au développement européen. « *Je suis persuadé* », dit-il, « *que l'Europe intégrée a, pour vivre et pour subsister, besoin d'un bouclier, et je suis profondément convaincu depuis longtemps que ce bouclier ne peut être autre que l'Alliance atlantique* »[442].

Quand la coopération revêt une forme supranationale, la défense des intérêts communs incombe aux organes de la communauté. Les intérêts nationaux sont dès lors nécessairement subordonnés aux intérêts de cette dernière[443]. C'est un risque que van Zeeland n'est pas encore prêt à prendre. Si ce dernier, alors ministre des Affaires étrangères, se révèle un défenseur acharné de l'Europe et de l'atlantisme, il défend bec et ongles la souveraineté belge. Il devient d'ailleurs en Europe le chef de file de ceux qui veulent « *construire, certes, des*

---

[437] Selon cette conception de l'Alliance atlantique, « *[c]oopération atlantique et unité européenne ne sont pas des concepts concurrents ou antagonistes, et elles devraient constituer des réalisations parallèles et complémentaires* » (*Texte du rapport du Comité des Trois approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord le 13 décembre 1956*, §40, dans *L'Alliance atlantique. Données et structures*, Service de l'Information, OTAN, Bruxelles, 1989, p. 435). Comme l'explique Spaak, la « communauté atlantique » repose sur « *des fondations encore plus profondes que la nécessité d'une défense commune* ». Le développement d'une telle communauté implique en effet la coopération des pays atlantiques dans les domaines politique et économique. En outre, dans une telle communauté, « *il faut maintenir entre les partenaires une consultation politique constante afin de maintenir une unité de vues* » (Archives OTAN. Belgian Delegation. Activity report by rapporteur of Sub-group 2 (24 May 1967) FRE, pp. 2 et 6, dans *50th Anniversary of the Harmel Report. National Approaches*, [Bruxelles], [2017]). D'après de Staercke, « *la communauté atlantique dépass[e] la simple coalition des États membres de l'Alliance* ». Elle permet « *l'interdépendance croissante et même organique des partenaires* » (AMAEB, 298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Conférence Milan 1962-1963 ; A. de Staercke, « La politique atlantique », *Revue Socialisme*, numéro 57, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, mai 1963, p. 312).
[438] R. Coolsaet, *La Belgique*, *op. cit.*, p. 19.
[439] P.-F Smets, *La pensée européenne, op. cit.,* p. 470.
[440] FPHS, 292/5447, P.H Spaak à Lord Layton, Bruxelles, 28 avril 1955.
[441] R. Coolsaet, *op. cit.*
[442] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 110-111.
[443] AMAEB, 12.496 [Pays-Bas], L. Couvreur [Chargé d'Affaires de Belgique a. i. à la Haye], [Rapport] n° d'ordre 1611 à P.H. Spaak, La Haye, 7 octobre 1954, p. 2.

forces intégrées… mais n'aller jamais plus loin qu'il n'[est] strictement nécessaire pour atteindre ce but précis »[444].

L'abandon du principe d'indépendance au profit de l'interdépendance (c'est-à-dire de la solidarité et de la collaboration[445]) et d'une certaine souveraineté en faveur du processus d'intégration (ou fusion d'éléments nationaux dans l'organisation militaire et dans le commandement)[446] a pourtant un impact positif sur le rôle potentiel de la Belgique sur la scène internationale[447]. A. de Staercke explique en effet que l'interdépendance est « *le vrai moyen de l'indépendance* » pour des pays comme le sien[448]. Selon lui, un État ne participe à son sort que s'il contribue aux forces qui en décident. Voltaire disait déjà que la critique « *est un droit qu'au guichet on achète en entrant* »[449]. Quant à Harmel, il pense que « *[n]ombreux sont les moments où les pays de dimension moyenne peuvent rendre au sein des organisations internationales des services qu'une politique bilatérale n'aurait pas permis d'envisager* »[450].

D'après Joseph Luns, « *[s]i la Belgique n'a jamais ménagé son appui à tous les efforts de coopération internationale, que ce soit dans le concert atlantique ou européen, c'est parce que, instruite par les leçons de sa riche histoire, elle sait que ça lui permet de faire valoir ses vues avec une résonance multipliée et par là d'influer sur le cours des événements* »[451]. Pour Burrows, ce n'est sans doute pas une coïncidence si le Conseil de l'OTAN a été transféré en Belgique, pays ayant contribué « *si généreusement, (…) avec (…) inspiration et (…) imagination* », aux discussions atlantiques…[452]

Si Harmel est favorable, tout comme son prédécesseur, à la méthode supranationale, la « Communauté » atlantique n'est pas sa première priorité, contrairement à Spaak[453]. Selon lui en effet, « *[j]usqu'en 1965, nous avons cherché à bâtir une communauté atlantique ; si nos espoirs en ce domaine ont été déçus, nous n'abandonnons pas pour autant cet objectif qui se trouve en réserve pour être remplacé depuis 1966 par une action politique en faveur de la détente et du désarmement* »[454]. Pour Harmel, les Américains et les Européens forment une

---

[444] P. Deloge, « Paul van Zeeland », *op. cit.*, pp. 91 et 94.
[445] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4, [P.-H. Spaak], Dépêche d'information politique (63)17, Bruxelles, 11 février 1963, p. 4.
[446] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Évolution et perspectives de l'Alliance atlantique », *op. cit.*, p. 13.
[447] AGR, Fonds Harmel, 1443, P. Harmel, « De l'indépendance à l'interdépendance. La politique extérieure de la Belgique depuis un demi-siècle », *Humanité chrétienne*, décembre 1991-février 1992, n°2, tiré à part, p. 101.
[448] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4, A. de Staercke, Conférence 9 février 1971. École de guerre, p. 25.
[449] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Évolution », *op.cit.*, p. 20.
[450] AGR, Fonds Harmel, 1425, P. Harmel, « Quarante années », *op. cit.*, p. 12.
[451] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique. Texte de l'allocution prononcée par le Président du Conseil le 29 janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 3.
[452] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours 1970 [Discours prononcé par Sir Bernard Burrows], *op. cit.*, p. 3.
[453] R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 193 ; ID., *La Belgique*, *op. cit.*, p. 24.
[454] AGR, Fonds Harmel, 747, [P. Harmel], Schéma de discours, [mai 1968], p. 2.

« alliance », alors que le terme « Communauté » se rapporte davantage au projet européen[455]. Il prône dès lors la mise en place d'un « *caucus européen* »[456] au sein de l'OTAN, de sorte que les États membres européens puissent coordonner leurs positions avant de les présenter au Conseil de l'Atlantique Nord, où les États-Unis disposent d'une voix prépondérante [457]. En juin 1966, Harmel déclare en effet : « *Il [faut] veiller à ce que soit donnée à l'Europe la part de responsabilité qui lui revient [au sein de l'OTAN] (...). Il est bon que notre Alliance (...) soit construite autour de ces deux éléments fondamentaux : les pays européens, d'une part, et les États de l'Amérique du Nord, de l'autre. C'est également à la réalisation de la conception du partnership que le gouvernement [belge] consacrera tous ses efforts.* »[458] L'idée d'« *européanisation* » de l'OTAN par la création de deux piliers a par ailleurs déjà été suggérée par le président Kennedy au début des années 1960[459]. En définitive, Harmel défend un nouvel atlantisme fondé sur une alliance constituée de deux piliers équivalents, l'un américain, l'autre européen[460]. Cette volonté d'émancipation de la construction européenne est incontestablement facilitée par la détente dans les relations Est-Ouest et les litiges transatlantiques de l'époque[461]. Enfin, d'aucuns considèrent que la vision paneuropéenne au cœur du rapport Harmel ressemble à celle de De Gaulle, en faveur d'une Europe « globale », s'étendant de l'océan Atlantique à l'Oural, qui permettrait de dépasser la confrontation entre les deux blocs[462].

Dans le courant des années 1970, l'unanimité belge par rapport à l'Europe atlantique commence à s'éroder au profit d'un retour à l'européanisme[463]. En effet, comme Spaak le souligne à l'époque, « *[l]e sentiment qu'il existait des intérêts essentiels communs entre les États-Unis et les pays de l'Europe occidentale s'est [alors] grandement affaibli* »[464]. Désormais, constate Renaat Van Elslande, l'OTAN n'est plus considérée comme une « *religion d'État. L'unification européenne ne peut [plus] se faire en fonction de l'OTAN.* »[465] En 1979, les divergences entre atlantistes et pro-européens se concrétisent à l'occasion d'un

---

[455] R. Coolsaet, *La Belgique, op. cit.* Selon Harmel, *« [i]l y a en Europe deux pôles principaux d'intégration : l'Alliance et, en son sein, la Communauté européenne. Toutes les deux sont les pierres d'angle à partir desquelles la nouvelle société européenne doit être édifiée* ». (P. Harmel, *Temps forts*, *op. cit.*, p. 121).
[456] FRUS, GPO, 1964-1968, XIII, n°300, cité par R. Coolsaet, *La Belgique, op. cit.*
[457] R. Coolsaet, *La Belgique, op. cit.*
[458] APB., Chambre, 14 juin 1966, p. 15.
[459] R. Coolsaet, *La Belgique*, *op. cit.*, p. 32. D'après de Staercke, Kennedy « *souhaitait entre les États-Unis et l'Europe 'an equal partnership' (...) c'est-à-dire une interdépendance dans l'égalité qui crée pour les deux partenaires des devoirs réciproques* » (AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse : 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, Discours de Monsieur L. Tindemans [écrit par de Staercke] à l'occasion de la session du Conseil atlantique le 29 mai 1975, s.l., p. 4).
[460] R. Coolsaet, *op. cit.*, p. 39.
[461] ID., *La politique extérieure*, *op. cit.*
[462] ID., *La Belgique*, *op. cit.*, p. 24.
[463] *Ibid.*, pp. 7, 14, 27 ; ID., *La politique extérieure*, *op. cit.*, pp. 189 et 192.
[464] P.-F. Smets, *La pensée européenne, op. cit.,* vol. 2, p. 1194.
[465] R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 192.

programme d'installation, en Europe et notamment en Belgique, d'euromissiles, engins nucléaires à portée intermédiaire, promu par les États-Unis[466]. L'unanimité belge par rapport à l'Europe atlantique cesse définitivement d'exister[467].

Le Benelux, une alliance ponctuelle au sein de l'OTAN

La politique étrangère de la Belgique pendant la détente est également indissociable de celle du Benelux. D'après Thierry Grosbois, la frustration des petites nations provoquée par leur exclusion des décisions concernant la guerre et l'après-guerre est directement liée à la constitution du Benelux[468]. Les trois États sont alors bien décidés à jouer un rôle dans le nouvel ordre international d'après-guerre, dominé par les grandes puissances[469]. Selon Grosbois, « *le Benelux fut [en effet] une organisation internationale à la croisée entre universalisme et régionalisme. Il est erroné de croire qu'elle ne fut active que dans le contexte de la construction européenne. Ses ambitions " mondiales " étaient réelles.* »[470] Ainsi, les pays beneluxiens prônent-ils, au sein de l'OTAN, une représentation égale des petits États et la consultation politique, en particulier lors des discussions relatives au nucléaire[471].

Dans les années 1950 et 1960, le Benelux devient en quelque sorte un « *filet de sécurité* »[472] au sein de l'Europe atlantique, pierre angulaire de la politique étrangère des trois États[473]. L'objectif est en effet de pouvoir faire front ensemble, en cas de dégradation de la situation dans un cadre européen plus large[474]. Certains estiment que le Benelux constitue à l'époque un « *forum de coordination* »[475] et qu'il existe un véritable « *Front Benelux* »[476] lorsqu'il s'agit de résoudre des questions de sécurité internationales importantes. Belgique, Pays-Bas et Luxembourg mènent alors la bataille ensemble, « *à coups de mémorandums*

---

[466] ID., *La Belgique, op. cit.*, pp. 28-29.
[467] *Ibid.*, p. 28.
[468] Th. Grosbois, « La Belgique et le Benelux : de l'universalisme au régionalisme », dans M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (sous la dir.), *op. cit.*, p. 60.
[469] ID., « Les négociations de Londres pour une union douanière Benelux (1941-1944) », dans A. Postma (sous la dir.), *Regards sur le Benelux*, Tielt, 1994, p. 39.
[470] ID., « La Belgique », *op. cit.*, p. 62.
[471] F. Govaerts, *op. cit.*, p. 357.
[472] J. Busschaert et Th. Grosbois, « Entretien avec M. Weisglas », dans A. Postma (sous la dir.), *op. cit.*, Tielt, 1994, p. 74.
[473] F. Govaerts, *op. cit.*, p. 351.
[474] J. Busschaert et Th. Grosbois, *op. cit.*
[475] P. Lelie, « Het Belgisch veiligheidsbeleid 1950-1990 », dans L. Reychler, *Een onvoltooid beleid. De Belgische buitenlandse en defensiepolitiek 1830-2015*, Kapellen, 1993, p. 251.
[476] P. Deloge, « La Belgique », *op. cit.*, p. 115.

communs ou parallèles, de démarches concertées, d'échanges d'informations »[477], sans développer pour autant une politique étrangère commune aux trois pays[478]. André de Staercke décrit les relations qui existent entre la délégation des Pays-Bas et celle de la Belgique à l'OTAN comme « *un modèle de coopération qui, tout en respectant le tempérament propre et les intérêts de chacun des deux pays, arrive par des contacts fréquents et une compréhension réciproque à un maximum d'efficacité dans l'esprit du Benelux* »[479]. Dès décembre 1954, le gouvernement néerlandais octroie d'ailleurs des distinctions honorifiques à divers membres de la délégation belge dont Robert Rothschild, en signe de cette fructueuse coopération[480]. De Staercke sera décoré de la Grand-Croix d'Orange-Nassau en 1971 et de la Grand-Croix de l'Ordre du Mérite du Grand-Duché de Luxembourg en 1976[481].

Toutefois, la coopération dans un cadre strictement bénéluxien perd de son importance au début des années 1970 par rapport à l'intégration européenne[482]. J.W. Brouwer explique ce revirement par l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun. La Haye estime désormais que la question la plus urgente est enfin résolue. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de responsables pour qui le Benelux n'est plus indispensable joue également. D'aucuns estiment que la consultation Benelux devient « passive » : elle ne consiste plus qu'en contacts entre Premiers ministres et ne va pas au-delà de simples échanges d'informations[483].

En définitive, si on ne peut nier l'existence d'une l'alliance Benelux pour résoudre certaines questions de sécurité importantes, les acteurs politiques des pays beneluxiens ne partagent pas toujours les mêmes intérêts, les mêmes objectifs ni le même tempérament[484]. Pour Davignon, « *[si] la notion de Benelux a une utilité, le fait qu'on en accepte le principe ne veut pas dire qu'on peut le décliner partout. Contrairement à l'Europe, celui-ci est particulièrement difficile à appliquer à l'OTAN. Belges et Hollandais ne partagent pas toujours les mêmes idées en termes de politique étrangère. Ces derniers étaient des atlantistes purs et durs qui, contrairement aux Belges, n'étaient pas prêts à faire le pas vers le progrès européen au détriment de l'OTAN. La proximité des Néerlandais avec les Anglais ne rapprochait d'ailleurs pas toujours leurs points de vue avec ceux de la Belgique. Si le Luxembourg est proche de la Belgique, sa position avec notre pays est plus compliquée à*

---

[477] *Ibid.*, p. 114.
[478] A.E. Kersten, *op. cit.*, p. 89.
[479] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 24 janvier 1955, p. 1.
[480] *Ibid.*
[481] AMAEB, 18.298/I/1, Curriculum vitae d'André de Staercke non daté.
[482] P. Lelie, *op. cit.* ; J. Busschaert et Th. Grosbois, *op. cit.,* p. 75 ; J.W. Brouwer, *op. cit.*, p. 224.
[483] J.W. Brouwer, *op. cit.*, pp. 224-225; ID., « Les Pays-Bas et la querelle Spaak-de Gaulle », dans G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (sous la dir.), *Paul-Henri Spaak et la France*, Bruxelles, 2007, p. 242.
[484] ID., « La Belgique », *op. cit.*, p. 215.

l'OTAN qu'à l'Europe car, du point de vue militaire, le Luxembourg est, par définition, marginal. D'un point de vue plus personnel, il est même arrivé que les relations entre de Staercke et son homologue luxembourgeois ne soient pas excellentes. Ce fut le cas avec Lambert Schaus [représentant permanent du Luxembourg auprès du Conseil de l'Atlantique Nord de 1967 à 1973] qu'André de Staercke agaçait. »[485] Le représentant permanent belge décrit son collègue luxembourgeois comme quelqu'un de « *redoutable et parfois redouté. Rien n'échappait à l'acuité de son regard, ni les verrues d'un texte, ni les défauts d'un raisonnement. Grâce lui en soit rendue. Il a prouvé que les nations ne sont pas seulement égales parce qu'elles sont souveraines, mais que le talent peut aller aussi loin que la puissance. Il a démontré encore, au sein des structures de l'Europe et de l'OTAN, que les pays comme le sien, comme le mien, peuvent " être " en même temps que " paraître " parce que la diplomatie multilatérale leur donne une chance qu'ils n'ont jamais eue : celle d'influencer leur sort.* »[486]

D'après Frans Govaerts, les Pays-Bas sont, au sein du Benelux, les plus « *fidèles* » à l'OTAN ou, selon Coolsaet, à la politique des Américains au sein de l'Alliance[487], non seulement par leur attitude politique mais aussi par leur engagement militaire vis-à-vis de l'Organisation[488]. Les Néerlandais s'opposent en effet, d'une façon beaucoup plus nette que leurs voisins beneluxiens, à toute initiative européenne qui les éloignerait de la communauté atlantique[489]. D'après B. Zeeman et C. Wiebes, cette différence de point de vue concernant l'OTAN s'explique notamment par l'image que la Belgique ou les Pays-Bas ont d'eux-mêmes. Les Belges ont tendance à se considérer comme faisant partie d'un petit pays aux intérêts sécuritaires limités malgré leurs préoccupations économiques plus larges. Ils attachent dès lors une importance particulière aux alliances régionales, et à l'Europe occidentale en particulier. Les Néerlandais, qui estiment appartenir à un État de puissance moyenne, désirent quant à eux élargir leur horizon au-delà du cadre européen[490]. Selon van Staden, ni la Belgique ni les Pays-Bas ne sont inféodés aux États-Unis. Néanmoins, il estime que leurs relations bilatérales avec Washington pèsent souvent plus lourd que celles qu'ils entretiennent entre eux[491].

---

[485] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[486] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse : 18.298/VI/5, « M. Lambert Schaus Représentant Permanent du Luxembourg 14 février 1973 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1.
[487] F. van Staden et R. Coolsaet, « Nederland en België tijdens de (eerste) Koude Oorlog, 1949-1975 », dans D. Hellema, R. Coolsaet et B. Stol, *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940*, Boom/Amsterdam, 2001, p. 175.
[488] F. Govaerts, *op. cit.,* p. 388.
[489] *Ibid.*, p. 354.
[490] B. Zeeman et C. Wiebes, *Belgium, the Nederlands and Alliances, 1940-1949*, Leyde, 1993, p. 423.
[491] F. van Staden et R. Coolsaet, *op. cit.*, p. 173.

L'effort de défense des Pays-Bas dépasse par ailleurs de loin celui de la Belgique et plus encore celui du Luxembourg, qui arrive en queue du peloton des pays membres de l'OTAN[492]. Selon Govaerts, la Belgique est pourtant le pays de l'OTAN le mieux placé pour jouer un rôle en faveur de la détente. Son effort de défense relativement modeste et son engagement atlantique moins ferme que celui des Pays-Bas rendent sa fréquentation davantage acceptable pour les pays de l'Europe de l'Est[493]. En définitive, « *Belgium operates more on a systemic level, within the East-West system, whereas Holland participates more on a subsystemic level within the alliance* »[494].

Par ailleurs, il existe des traits de caractère propres aux personnalités des trois pays. Selon de Staercke, les « *Représentants du Luxembourg ont cette faculté de mieux faire en petit nombre ce que d'autres essaient de réaliser en cohorte. Mais arriver à ce degré d'aisance dans une action multiple, tout savoir et y joindre le savoir-faire, être présent là où il faut, ce qui signifie que l'on n'est absent nulle part, intervenir sur le détail comme sur l'ensemble, veiller à tout, depuis le protocole jusqu'au salut de l'empire, c'est-à-dire de l'Alliance, (...) avoir l'art de se faire écouter et la sagesse de se laisser contredire, c'est ajouter à l'importance de la fonction le lustre de la personnalité, et l'on ne sait ici qui est le plus heureux, du pays qui fut si bien servi, ou de celui à qui fut donnée l'opportunité de si bien le servir.* »[495] D'après Brouwer, beaucoup de responsables néerlandais se sentent supérieurs et ont tendance à considérer leur pays comme « *le plus petit des grands en Europe* » ou comme « *le plus grand des petits* »[496]. De plus, « *[l]'unité Benelux devrait, aux yeux de l'opinion néerlandaise, aboutir à un soutien sans réserve des diplomates belges aux thèses défendues par les Pays-Bas* »[497]. Certains politiciens néerlandais reprochent d'ailleurs aux Belges leur « *maladie des compromis* »[498]. Charles Rutten[499] remarque que « *les Belges essayent toujours de maintenir les Français à bord* », ce qui a le don d'en énerver plus d'un[500]. Les Belges s'irritent, quant à eux, des positions de leurs homologues néerlandais,

---

[492] F. Govaerts, *op. cit.*, pp. 375-376. Entre 1953 et 1975, le Luxembourg est le pays de l'OTAN qui consacre le plus petit pourcentage de son PNB aux dépenses de défense. Dans les années 1950, les Pays-Bas occupent la 4e ou 5e position du classement. Dans les années 1960 et jusqu'en 1975, ils oscillent entre la 6e et la 8e position (*OTAN Documentation*, *op. cit.*, pp. 320-321).
[493] F. Govaerts, *op. cit.*, pp. 362-363.
[494] *Ibid.*, p. 388.
[495] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « M. Lambert », *op. cit.*
[496] J.W. Brouwer, *op. cit.*, p. 217.
[497] R. De Bruin, *Les Pays-Bas et l'intégration européenne, 1957-1967*, Paris, 1977, p. 113.
[498] F. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn, 1974, p. 155.
[499] Charles Rutten est membre des délégations néerlandaises pour les négociations sur la Communauté européenne de défense, le marché commun et l'Euratom de 1952 à 1958, et ensuite représentant permanent adjoint des Pays-Bas auprès des Communautés européennes de 1960 à 1969.
[500] F. van Staden en R. Coolsaet, *op. cit.*, p. 216.

qu'ils estiment souvent rigides, voire austères, et empreints de rigorisme protestant[501]. Pour Brouwer, « *les Néerlandais ne renoncent [en effet] pas facilement à leurs principes : ils pensent en termes de " noir " et " blanc "* »[502]. D'après Davignon, le tempérament des Belges est davantage pragmatique : « *Pour nous, tout petit pas en avant sera considéré comme un énorme succès, alors que les Néerlandais y verront une défaite parce qu'ils espéraient davantage. Nous sommes davantage des bon vivants, des opportunistes ou, si le mot ne plaît pas, [des] optimistes.* »[503] De même, Pierre Werner, Premier ministre du Luxembourg de 1959 à 1974, se dit impressionné par « *le profond sérieux, la pensée et l'organisation systématique, l'obstination dans la poursuite des objectifs [des Néerlandais], en face des Belges, plus portés à improviser, à se débrouiller, avec des méthodes d'action plus pragmatiques et de ce fait plus souples* »[504].

En définitive, le succès de la coopération entre les pays du Benelux dépend souvent des relations interpersonnelles. Ainsi, pour Charles Rutten, la bonne entente entre Spaak et Beyen contraste avec les relations difficiles entre Paul van Zeeland et Dirk Stikker[505]. André de Staercke décrit ce dernier en ces termes : « *Puissance de travail, maîtrise du but et conscience du détail, obstination et même acharnement dans le cheminement d'une volonté attachée à atteindre son objet à travers les obstacles grands et petits, intransigeance dans l'action et dans son achèvement minutieux, toutes ces qualités de M. Stikker relèvent, on le sait, d'un défaut général hollandais, le goût de la perfection. On se doute aussi que ce défaut fait la vertu des honnêtes gens.* »[506] Selon le haut fonctionnaire Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, Spaak avait, contrairement à van Zeeland, des qualités de franchise et de franc-parler qui plaisaient aux Néerlandais[507].

Luns décrit Spaak comme un homme intelligent avec lequel il est agréable de discuter[508]. Le ministre néerlandais lui reproche cependant certaines de ses initiatives : « *Chez M. Spaak, on ne sait jamais où vont, à un moment donné, ses inspirations ingénieuses.* »[509] Antoinette Spaak témoigne : « *Luns jalousait sans doute un peu mon père mais il y avait entre*

---

[501] J.W. Brouwer, « Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa. Van innige partners naar gewone buren », *Internationale Spectator*, vol. 57, n°10, 2003, p. 467 ; J.W. Brouwer, « La Belgique », *op. cit.*, p. 228.
[502] *Ibid.*, p. 216.
[503] F. Visser, « Belg d'Avignon ziet geen heil in veel openheid bij politieke samenwerking », *NRC Handelsblad*, 20 novembre 1972, p. 5.
[504] P. Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens : évolutions et souvenirs, 1945-1985*, Luxembourg, 1991, vol. 1, p. 27.
[505] J.W. Brouwer, « La Belgique », *op. cit.*, p. 218.
[506] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « M.D.U. Stikker Secrétaire Général 26 mai 1964 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1.
[507] Th. Grosbois, *Benelux « Laboratoire » de l'Europe ? Témoignage et réflexions du Comte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers*, Louvain-la-Neuve, 1991, p. 102.
[508] A. Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Boom, 2010, p. 152.
[509] J.W. Brouwer, *op. cit.*, p. 218.

eux une très bonne entente … surtout quand mon père ne fut plus à la politique. »[510] Spaak est, pour sa part, assez élogieux vis-à-vis de son homologue néerlandais : « *Il m'apparaît comme le moins Hollandais de tous les Hollandais que j'ai approchés. Il est très grand de taille, plus grand que le général de Gaulle, ce qui lui permet d'affirmer avec humour qu'il est le seul homme politique que le président de la République française ne peut regarder de haut. (…) Il est gai, amusant, connaît un nombre invraisemblable d'histoires qu'il raconte bien. C'est un aimable bon vivant avec lequel j'ai souvent partagé d'excellents dîners. (…) La politique de son pays l'a conduit à être un partenaire très proche pour la Belgique. Je me suis bien entendu avec lui. Dans les grandes occasions, de franches conversations nous ont, dans la plupart des cas, permis de rapprocher nos points de vue et d'adopter des attitudes communes. Nous y avons trouvé, l'un et l'autre, une force accrue.* »[511] Les relations entre Harmel et Luns semblent moins cordiales. Vincent Dujardin décèle en effet une certaine rivalité entre Luns et Harmel, concernant l'*Ostpolitik* de ce dernier, politique de rapprochement avec les pays de l'Est, qu'il mènera pendant toute la durée de son mandat à la tête de la diplomatie belge. Pour l'historien, le « *Benelux politique* » n'est, à l'époque, ni plus ni moins qu'un « *doux rêve* »[512].

Enfin, selon Brouwer, les Néerlandais associent souvent le Benelux à la coopération bilatérale qui existe entre les Pays-Bas et la Belgique. Le Grand-Duché ne s'oppose d'ailleurs pas au fait de mettre l'étiquette Benelux sur une initiative prise par La Haye et Bruxelles[513]. Pierre Werner, confirme qu'il a « *fallu quelque temps pour que les Néerlandais reconnaissent dans les délégués luxembourgeois des négociateurs à part entière. Ce n'est que peu à peu que nous sommes passés de la condition de simples comparses de la délégation belge à celle de défenseurs de positions propres* »[514]. Il ajoute que « *[l]a position internationale du Luxembourg de l'après-guerre fut conquise surtout par une politique de présence, de pondération et de disponibilité discrète. Nos partenaires se sont parfois prévalus de cette dernière, parce que précisément elle ne leur paraissait pas importune* »[515]. Paul-Henri Spaak avoue en effet rechercher « *l'appui néerlandais et la bienveillance luxembourgeoise* » afin d'adopter systématiquement une attitude commune au sein des organisations internationales[516]. La question particulière de l'alliance Benelux au sein de l'OTAN constitue un point d'analyse important de l'étude. Néanmoins, les relations qu'entretient la Belgique avec les pays anglo-saxons sont tout aussi déterminantes.

---

[510] Interview d'Antoinette Spaak par E. Hoorickx le 13 mars 2015.
[511] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 364-365.
[512] V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 189.
[513] *Ibid.*, pp. 213-214.
[514] P. Werner, *op. cit.*
[515] *Ibid.*
[516] Th. Grosbois, « La Belgique et le Benelux », *op. cit.*, p. 61.

Un certain alignement sur le monde anglo-saxon

Depuis la Libération, la Belgique espère que le Royaume-Uni prenne le leadership d'une nouvelle architecture internationale de sécurité, qui reste encore à définir et à mettre en place. Jusqu'en 1955, les troupes belges stationnées en Allemagne occupent d'ailleurs un secteur de la partie méridionale de la zone d'occupation britannique[517]. Conformément à l'accord Eden-Spaak[518] signé en novembre 1944, le gouvernement belge s'emploie alors à reconstituer son armée sur le modèle britannique[519].

Il devient néanmoins rapidement évident que le gouvernement britannique n'a ni la capacité ni la volonté d'exercer un leadership sur le continent européen[520]. Le Royaume-Uni se considère avant tout comme une puissance mondiale et estime devoir privilégier les liens entre Londres et le Commonwealth[521]. Le Royaume-Uni entend dès lors manifester sa puissance en Europe et en Allemagne, et non la partager[522]. « *Le traité de Bruxelles à peine signé, le gouvernement britannique se résigne [ainsi] à passer le relais à la nouvelle puissance américaine auprès de laquelle elle s'assigne le rôle de second influent.* »[523]

Lors de la signature du traité de l'Atlantique Nord, la Belgique décide de s'appuyer en priorité sur les États-Unis[524]. Les Américains mettent d'ailleurs en route un grand plan d'assistance militaire à l'Europe occidentale, en fournissant, souvent gratuitement, de grandes quantités d'armement lourd et moderne. C'est grâce à cette aide que l'armée belge devient, au début des années 1950, une armée digne de ce nom, qui s'organise désormais selon le modèle

---

517 Le secteur belge d'occupation s'étend de Cologne à Bonn et d'Aix-la-Chapelle à Soest et Siegen (P. Deloge, *Une coopération difficile, op. cit.,* p. 255).

518 L'accord Eden-Spaak signé le 9 novembre 1944 porte sur l'assistance du Royaume-Uni à l'équipement et l'entraînement des forces armées belges, dans un délai de deux ans (*Ibid.*, pp. 73, 76, 77-78, 212, 214, 250). De 1946 à 1949, les militaires belges en Allemagne ne sont que les auxiliaires des Britanniques, qui se réservent tous les pouvoirs d'administration dans la totalité de leur zone (*Ibid.*, pp. 77, 85, 91, 282). Après une coopération belgo-britannique difficile, une nouvelle convention est signée entre les deux pays, en décembre 1949. La Belgique obtient un secteur propre en temps de paix, dénommé « *le secteur des Forces belges* » et une certaine autonomie en ce qui concerne la gestion courante de son corps d'armée en Allemagne. En définitive, si les autorités belges et britanniques entretiennent des « *rapports politiques* » en RFA, leurs « *relations militaires* » sont régies par les traités de Bruxelles et de l'Atlantique Nord (*Ibid.*, pp. 298, 304, 301-309). Avec l'entrée en vigueur de l'ensemble des accords de Paris en mai 1955, qui octroient la souveraineté à la République fédérale d'Allemagne, il est mis un terme aux régimes d'occupation. Désormais, les forces armées belges sont juridiquement sur un pied d'égalité complet avec celles des autres pays de l'OTAN (LtCol SBH Cleymans, *1er corps d'armée belge et Forces Belges en Allemagne*, Cologne, 1988, p. 3 ; AMAEB, 12.777 (1955), film n° 1431, dossier DF 911, S.n., *Aide-mémoire*, Bonn, 3 février 1955, pp. 1-2 et 4).

519 P. Deloge, *op. cit.,* pp. 76 et 349.

520 *Ibid.*, pp. 162-165, 196, 241, 331 et 385-387.

521 *Ibid.*, p. 179.

522 *Ibid.*, p. 387.

523 *Ibid.*

524 *Ibid.*, p. 208.

américain[525]. Selon Govaerts, à l'époque, la qualité de l'équipement et de l'entraînement des troupes belges rend acceptable la participation de la Belgique à l'effort de défense atlantique auprès de ses alliés[526].

Ce « *passage de témoin entre Londres et Washington* »[527] ne met néanmoins pas un terme aux relations belgo-britanniques. Selon Dujardin, les Belges ont en effet saisi toute l'importance, pour leur pays, de voir le Royaume-Uni s'impliquer dans les organisations internationales, et singulièrement à l'OTAN, afin de contrebalancer le risque d'une hégémonie du binôme franco-allemand[528]. Comme nous le verrons ultérieurement, la non-participation du Royaume-Uni dans le débat sur l'armée européenne est vivement regrettée par la Belgique.

Par ailleurs, outre les affinités existant entre les Belges et les Anglais, la « *réalité militaire britannique est incontestable* »[529]. Dans le cadre de l'« opération Gondola », programme d'infrastructure de l'Union occidentale lancé par le *Standing Group*[530] en 1951 dans la région d'Anvers, une convention entre la Belgique et le Royaume-Uni est d'ailleurs signée le 12 novembre 1952. Celle-ci permet l'établissement d'une base de dépôts britannique en Campine, dans la région de Herentals-Turnhout, à proximité immédiate du port d'Anvers. L'objectif des Britanniques est de disposer de dépôts d'approvisionnement près d'un grand port à l'ouest du Rhin moins vulnérable que celui de Hambourg. Les Anglais estiment ainsi être davantage à même de tenir la ligne du Rhin dans le cadre d'une offensive soviétique. La convention prévoit, à son expiration après vingt ans, que la Belgique acquière la propriété des installations sans avoir à payer d'indemnité. Entretemps, 1600 hectares sont mis à disposition des Britanniques, qui y entreposent essentiellement des munitions. Des dépôts de carburant du port d'Anvers leur sont également réservés. Trois cents familles sont dès lors accueillies en Belgique[531]. La présence des Britanniques sur la « *base Gondola* », où sont engagés un nombre important d'ouvriers et d'employés belges, suscite régulièrement le débat

---

[525] Le *Mutual Security Act*, aide économique et militaire fournie par les États-Unis à l'Europe occidentale de 1953 à 1961, permet à la Belgique de moderniser ses armements et équipements dans les années 1950. L'État belge continue de bénéficier d'une aide militaire de la part des Américains jusqu'au début des années 1970 (F. Govaerts, *op. cit.*, pp. 331 et 339).

[526] *Ibid.*, p. 331.

[527] P. Deloge, *op. cit.*, p. 388.

[528] V. Dujardin, « La politique étrangère de la Belgique et l'intégration européenne sous l'ère Harmel (1965-1973) », dans M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (sous la dir.), *op. cit.*, pp. 158-159.

[529] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 23 mars 2017. Entre 1953 et 1959, le Royaume-Uni est, après les États-Unis, le pays de l'OTAN qui consacre le montant le plus élevé à ses dépenses de défense (entre 8 et 11 % de son PNB). Par la suite et jusqu'en 1975, ce pays recule à la troisième place du classement, après les États-Unis et la France, avec un pourcentage qui oscille entre 8 et 5,8 % (*OTAN Documentation*, *op. cit.*, pp. 320-321).

[530] Le *Standing Group* ou groupe permanent est, jusqu'en juillet 1966, le bureau exécutif du comité militaire de l'OTAN. Seuls la France, le Royaume-Uni et les États-Unis nommaient des représentants permanents auprès de ce groupe (*Ibid.*, pp. 239 et 241).

[531] J.-M. Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale 1944-1955*, vol. 2, thèse de doctorat inédite, Bruxelles, 2003, pp. 311-312.

parlementaire[532]. C'est le cas notamment au début des années 1970 lorsque les Anglais commencent à quitter certaines parties de la base et qu'il s'agit de faire face au licenciement d'employés belges[533].

Pour Coolsaet, l'alignement de la Belgique sur la vision américaine du monde constitue un autre fil conducteur de la politique étrangère belge pour la période étudiée. Cette analyse est d'ailleurs confortée par Dujardin, qui souligne la recherche constante du soutien américain, chez Spaak et Harmel, lorsqu'ils sont à la tête des Affaires étrangères[534]. Coolsaet fait remonter cet alignement grandissant de la politique belge sur les positions américaines à l'été 1947. Une collaboration, patronnée par Spaak lui-même, entre la CIA, à peine mise sur pied, et la Sûreté de l'État en Belgique voit en effet le jour. Les deux services, explique Spaak, ont alors une mission commune à remplir à l'égard des « *activités communistes en Belgique et dans les pays voisins* »[535]. Deux ans plus tard, il en résulte des négociations sur la mise en place d'un réseau de résistance (*stay-behind*[536]) en cas de guerre en Europe[537]. En Belgique, deux organisations *stay-behind* sont créées en 1958[538].

Comme nous le verrons ultérieurement, l'appui des Américains servira la Belgique plus d'une fois dans ses projets internationaux. Les historiens Dumoulin et Dujardin confirment que, « *pour peser dans le dossier des relations Est-Ouest, la Belgique n'a (...) pu avoir une influence que si un " grand ", voire les Américains eux-mêmes appuyaient ses*

---

532 DPB., Chambre, 21 décembre 1966, p. 25.
533 DPB., Sénat, 5 mars 1970, pp. 65-66.
534 V. Dujardin, *Pierre Harmel*, *op. cit.*, p. 767.
535 R. Coolsaet, *La Belgique*, *op. cit.,* p. 16.
536 À la fin des années 1940, la crainte d'une invasion de l'Europe de l'Ouest par les troupes soviétiques est partagée par les gouvernements européens. En cas d'agression, la CIA souhaite pouvoir compter sur le soulèvement de réseaux de résistance organisés et armés. L'idée est alors d'implanter, dans les pays menacés, des cellules dormantes de renseignement et de résistance qui n'entreront en action que sur ordre et pour s'opposer à l'invasion et à l'occupation. Des réseaux *stay-behind* vont alors être mis en place dans une douzaine de pays membres de l'OTAN ou ayant des alliances militaires avec le clan occidental (G. Desmaretz, *Stay-behind. Les réseaux secrets de la Guerre froide*, Paris, 2015, pp. 127-128).
537 R. Coolsaet, *La Belgique*, *op. cit.*
538 Ils ont existé jusqu'en 1990. Il y a, d'une part, le SDRA VIII, service de renseignement militaire chargé de l'action militaire et rattaché au SGRS (Service général de renseignement et de sécurité de Belgique). Il y a, d'autre part, le STC/MOB, un service de renseignement civil dépendant de la Sûreté de l'État. La communication et la consultation entre les différents réseaux *stay-behind* européens ont lieu au sein de deux comités de l'OTAN (Clandestine Planning Committee et Allied Clandestine Committee). Néanmoins, les pays concernés gardent leur autonomie et le contrôle de leurs ressources nationales. Le fondement juridique des comités précités est réglementé par des protocoles secrets sans être intégré dans les textes de l'OTAN. D'après le colonel Bernard Legrand, dernier commandant du SDRA VIII, les liens de ces réseaux *stay-behind* avec la CIA étaient très importants mais les relations avec l'OTAN étaient minimes. Selon lui également, les deux réseaux belges ne furent efficaces qu'à partir de 1985, lorsque le système de transmission *Harpoon* fut mis en place. En Belgique, seuls le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense étaient au courant de l'existence de ces organisations. Selon le colonel belge Jean Marsia, ancien membre d'un réseau privé *stay-behind*, les budgets de ces réseaux étaient payés par le gouvernement belge mais via le budget secret du SGRS, auquel même la Cour des comptes n'a pas accès [G. Desmaretz, *op. cit.*, pp. 125-126, 129 ; M. Cools (sous la dir.), *1915-2015, L'histoire du service de renseignement militaire de sécurité belge*, Anvers, 2015, p. 389 ; Exposé oral de B. Legrand, intitulé « The Recruitment of Civilian Agents for the Belgian Military Stay-Behind Organisation (SDRA VIII): a testimony », présenté lors du colloque « The private Cold War in Western Europe », Bruxelles-Cegesoma, 22 mars 2016 ; Interview de J. Marsia par E. Hoorickx, le 22 mars 2016].

initiatives »[539]. Malgré l'attachement de la Belgique aux États-Unis, dont elle reconnaît la générosité vis-à-vis de l'Europe et un intérêt stratégique certain, les ministres belges des Affaires étrangères n'hésitent cependant pas à s'opposer, avec plus ou moins de force, à la politique américaine lorsque celle-ci s'éloigne de leurs convictions[540]. C'est le cas notamment lors de l'indépendance congolaise ou de la guerre du Vietnam, lorsque Harmel accède aux Affaires étrangères[541]. À plusieurs reprises, ce dernier exprime son opinion devant son collègue américain, qui ne lui en sait d'ailleurs pas toujours gré[542].

Même si l'alignement sur la politique étrangère américaine ne s'effectue pas à n'importe quel prix, Spaak invoque des raisons sécuritaires pour justifier le soutien de la Belgique. Le maintien de la paix en Belgique apparaît en effet comme un objectif majeur des actions diplomatiques de Spaak[543]. Il se confie sur le sujet dans *La Libre Belgique* : *« Si nous faisons confiance à notre grand frère américain, ce n'est pas parce que nous approuvons toujours sa politique ou sa façon de vivre, la guerre du Vietnam ou les ghettos noirs, c'est tout simplement parce que nous avons besoin de lui. Il n'y a pour la Belgique qu'une alternative : en revenir à la neutralité " d'avant-guerre " ou prendre place dans une Alliance intégrée qui est placée sous le directoire de fait des États-Unis, principale puissance nucléaire et première garante de la défense commune. Notre choix ne s'inspire pas d'un réflexe sentimental mais de la froide raison.* »[544] D'après R. O. Keohane, développer une « *super-loyal strategy* »[545] vis-à-vis des États-Unis peut permettre aux « *Small Allies* »[546] d'influencer subtilement la politique étrangère américaine[547]. La loyauté politique peut en effet «*faciliter la création de coalitions informelles et secrètes pouvant apporter des avantages concrets* »[548].

Coolsaet explique ce besoin des Américains et de l'Europe atlantique, en particulier dans les années 1950 et 1960, par des raisons financières avant tout. D'un côté, dit l'historien, le leadership américain offre un environnement économique et monétaire international stable et prévisible. D'un autre côté, l'intégration européenne devient synonyme d'expansion économique et de prospérité. À cette époque, le lien atlantique se renforce en Belgique par la venue de sociétés multinationales américaines. Les deux tiers des nouvelles entreprises créées

---

539 V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 192.
540 AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III, P.-F. Smets, « Monsieur Spaak », *op. cit.*, p. 2.
541 Harmel se montre un peu plus réticent que Spaak à l'égard de la politique américaine au Vietnam, à tout le moins en privé (V. Dujardin, *Pierre Harmel*, *op. cit.*, p. 718). Pour plus de détails sur la question, lire *Ibid.*, pp. 718-751.
542 R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 191 ; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 728.
543 AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, J. Limage, *op. cit.*, pp. 25-27.
544 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [Jacques Hislaire], « Notre grand frère américain X. La tutelle de l'Alliance atlantique », *La Libre Belgique*, [1967].
545 R. O. Keohane, « The Big Influence of Small Allies », *Foreign Policy*, 1971-2, p. 168.
546 *Ibid.*, p. 182.
547 *Ibid.*
548 *Ibid.*, p. 168.

en Belgique dans les années 1960 sont d'origine étrangère et surtout américaine[549]. D'après Coolsaet, comme « *(...) le projet européen du général de Gaulle n'impliquait aucun " avantage " pour la Belgique qui soit équivalent aux " avantages " offerts par l'Europe atlantique, aucun acteur d'importance, dans l'élite politique et économique belge, ne pouvait souscrire au projet d'Europe gaulliste* »[550]. Selon Luc Reychler, si l'Europe des nations voulue par de Gaulle ne correspond effectivement pas à l'Europe atlantique supranationale prônée par la Belgique, les autorités belges craignent surtout une trop grande domination du directoire franco-allemand sur les petits pays européens. C'est dans ce contexte que Spaak défend, dans les années 1960, la présence des Britanniques au sein des communautés européennes[551].

Dans le courant des années 1970, la méfiance envers le leadership américain en Europe occidentale et en Belgique en particulier s'aiguise de plus en plus, d'abord chez les jeunes puis dans la classe politique. La guerre du Vietnam est le catalyseur qui induit les premiers doutes à propos de la manière dont les Américains conçoivent leur politique étrangère. L'intervention du Pentagone lors de la guerre du Yom Kippour en octobre 1973 renforce encore ce sentiment. Les États-Unis donnent en effet l'impression de ne pas tenir compte de l'Europe occidentale, même si celle-ci risque de se trouver entraînée dans un conflit entre les deux superpuissances[552].

Last but not least, pour la première fois depuis 1947, les intérêts monétaires des États-Unis et de l'Europe occidentale ne coïncident plus. La guerre du Vietnam est l'un des éléments qui amènent le gouvernement américain à mettre fin, en 1971, à la convertibilité du dollar en or et, en 1973, au système des taux de change fixes. Ces deux décisions sonnent le glas de la solidarité monétaire du système de Bretton Woods, jusque-là le fondement commun de la stabilité économique et monétaire du monde atlantique[553].

Si les investissements américains se poursuivent en Belgique, ils diminuent néanmoins dans le courant des années 1970 en raison de la mauvaise conjoncture mondiale. D'après Coolsaet, la contestation anti-américaine plonge ses racines dans le courant qui veut faire de l'Europe la troisième puissance industrielle au monde après les États-Unis et l'Union soviétique. Beaucoup pensent effectivement que l'intégration politique européenne permettrait de développer des outils susceptibles de contrôler les entreprises multinationales et de mener une politique étrangère, économique et monétaire indépendante des États-Unis[554].

---

549 R. Coolsaet, *La politique extérieure*, *op. cit.*, p. 174 ; M.-Th. Bitsch, *op. cit.,* p. 241.
550 R. Coolsaet, *op. cit.*, p. 176.
551 P. Lelie, *op. cit.*, pp. 251-252.
552 R. Coolsaet, *op. cit.*, pp. 189-192.
553 *Ibid.*, p. 190.
554 *Ibid.*, pp. 191-192.

Le successeur de Pierre Harmel, Renaat Van Elslande, remet alors l'intégration européenne au centre de la politique étrangère belge[555].

[555] *Ibid.*, p. 192.

Synthèse intermédiaire

Les travaux d'André de Staercke sur le Conseil d'État le font remarquer à Bruxelles dès avant la guerre. Son exil à Londres, où il exerce les fonctions de chef de cabinet du Premier ministre et de secrétaire du Conseil des ministres, constitue une période charnière dans sa carrière : c'est en effet à cette époque que le jeune trentenaire se crée un réseau important et utile pour les années à venir. Il se lie ainsi d'amitié avec des personnalités de grande envergure : Paul-Henri Spaak, Winston Churchill et Antonio de Oliveira Salazar. André de Staercke relève chez eux un certain nombre de qualités, telles que leur fine compréhension du monde, leur humanité, leur idéalisme, leur humour et leur grande culture. Selon lui, les qualités remarquables de ces êtres imparfaits en font de véritables bâtisseurs d'avenir qui ne se laissent pas détourner par l'« *assaut de la tempête* ». Les dons oratoires de Spaak et de Churchill contribuent également à leurs succès respectifs.

À la Libération, André de Staercke accepte une tâche difficile en devenant secrétaire du Prince-Régent, avec lequel il noue une profonde amitié. Selon de Staercke, la régence du prince Charles permet à la Belgique de se relever de la guerre et de sauver la dynastie. En dépit d'un caractère compliqué, le prince séduit le diplomate par sa compréhension profonde des situations délicates, ses goûts littéraires et son humour léger. Lui-même réussit à conquérir l'affection de Churchill et à gagner la confiance de Salazar, dont le caractère, la pensée et la timidité font indéniablement écho à son propre tempérament.

La plus grande partie de la carrière de De Staercke se déroule à l'OTAN. Dès 1952, et pendant près d'un quart de siècle, il occupe la fonction de représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. Au cœur d'une organisation multilatérale, le pouvoir d'influence du représentant permanent se voit démultiplié par rapport à celui de ses collègues qui occupent des postes bilatéraux. Si, pendant la période étudiée, le premier représentant diplomatique du pays est le ministre des Affaires étrangères, ce sont en réalité les diplomates des instances multilatérales qui jouissent d'une certaine « *liberté d'influence* » auprès de leurs autorités nationales, et plus largement sur la scène internationale. En outre, il est patent qu'à l'époque, les postes multilatéraux les plus prestigieux sont largement occupés par des fonctionnaires francophones non détenteurs du sésame diplomatique officiel.

Comme nous le verrons dans la suite de l'étude, la relation de confiance très complémentaire qui existe entre Spaak et de Staercke rend la contribution du diplomate à l'OTAN et sur la scène internationale particulièrement intéressante entre 1954 et 1966. La présence de Spaak à la tête des Affaires étrangères pendant une longue période renforce la crédibilité de De Staercke à l'OTAN. L'influence de Spaak sur la scène internationale donne à

la voix de De Staercke, qui entretient une relation privilégiée avec celui-ci, une résonance particulièrement importante.

La carrière internationale de Spaak commence en exil à Londres, comme ministre des Affaires étrangères, fonction qu'il occupera pendant trente ans. C'est là qu'il se construit un réseau de connaissances dans les plus hautes sphères de la diplomatie et dans les milieux anglo-saxons en particulier. Dès après la guerre, il prononce un discours, devenu célèbre, intitulé « *Nous avons peur* », qui préfigure l'Alliance atlantique. C'est aussi à cette époque qu'il s'implique avec succès dans la construction européenne. De retour aux Affaires étrangères en 1954, il pratique une politique réaliste, qui allie une certaine audace à la prudence. D'aucuns considèrent néanmoins que le manque de flexibilité de la politique de Spaak, lorsqu'il devient secrétaire général de l'OTAN, explique l'expérience décevante de celui-ci au sein de l'Alliance atlantique mais également son isolement progressif dans son propre pays comme dans son parti. D'autres voient en lui un visionnaire intuitif, qui contribuera activement au rapprochement entre les États-Unis et l'Europe et servira de « *go-between* » entre l'Est et l'Ouest.

Recommandé par Paul-Henri Spaak, qui se montre désireux d'assurer la continuité de sa politique étrangère, Pierre Harmel devient le chef de la diplomatie belge à un moment charnière de l'histoire de l'Alliance atlantique. C'est en effet en mars 1966 que la France annonce son retrait de la structure militaire intégrée de l'OTAN en temps de paix. Alors qu'il ne souhaite pas devenir ministre des Affaires étrangères, sa prestation ministérielle s'avère beaucoup plus convaincante que celle qu'il a effectuée comme Premier ministre. Sa perspicacité tranquille semble en effet davantage correspondre à sa nouvelle fonction.

Malgré une carte politique et un style très différents de ceux de son prédécesseur, Pierre Harmel réussit, entouré de la même équipe que celle de Paul-Henri Spaak et avec le soutien presque constant du roi Baudouin, à défendre le bien-fondé de certaines de ses idées en faveur de la construction européenne, mais surtout à marquer de façon décisive les méthodes et la politique de l'Alliance atlantique.

En contact quotidien avec le « *Club* » du Conseil atlantique, André de Staercke, qui maîtrise à la perfection la connaissance des mécanismes de l'OTAN qu'il a contribué à élaborer, est souvent au courant, un peu avant les autres, de certains éléments susceptibles d'éclairer les négociations à venir. En outre, s'il est le représentant de son gouvernement, il est aussi auprès de celui-ci l'avocat de l'Alliance, à laquelle il a voué son existence.

Si l'optimisme, l'humour et la culture d'André de Staercke n'échappent à personne, il représente surtout la « *conscience de l'Alliance* », dont il est aussi le doyen. Il assure la continuité de l'institution, en l'aidant à « *résister aux périls* » qui la menacent de l'extérieur

mais également de l'intérieur. Une bonne maîtrise de l'anglais et la durée de son mandat à l'OTAN constituent deux atouts non négligeables pour mener à bien sa mission. Certains considèrent néanmoins que la présence de De Staercke à l'OTAN devient « *envahissante* » à la fin de sa carrière.

De Staercke et ses deux ministres successifs, Spaak et Harmel, se rangent délibérément dans le camp des progressistes de l'Alliance atlantique et réussissent à maintenir la vitalité de l'institution ainsi que sa capacité à tirer parti des circonstances. De plus, tous les trois manient avec une certaine habileté l'art de la diplomatie multilatérale. Le contenu et la clarté de l'exposé ainsi que la manière de le présenter sont en effet primordiaux et requièrent imagination mais également fermeté et souplesse diplomatique. Enfin, l'humour d'André de Staercke, à l'instar de celui de Spaak et Harmel, s'avère par moments très utile pour apaiser tensions et agressivité dans les négociations.

Le statut relativement modeste mais sérieux de la Belgique ainsi que les qualités de prudence et d'audace des acteurs de sa politique étrangère lui permettent de s'imposer, sans menacer les autres puissances, comme un intermédiaire de confiance entre les différents partenaires atlantiques et, au-delà, entre l'Est et l'Ouest. Pour servir de « *go-between* », les Belges privilégient la consultation et la médiation. Néanmoins, compte tenu de la bonne situation économique de la Belgique, qui renforce d'ailleurs son poids sur la scène internationale, les moyens militaires déployés par Bruxelles pendant la détente sont jugés trop modestes par bon nombre d'Alliés, en particulier anglo-saxons. La qualité de l'équipement et de l'entraînement des troupes belges, rendue possible grâce à l'aide américaine, rend toutefois acceptable la participation de la Belgique à l'effort de défense atlantique. André de Staercke apparaît en définitive comme l'« *avocat ingénieux d'un dossier médiocre* ».

Jusqu'au début des années 1970, toutes les conditions semblent réunies pour que la Belgique puisse jouer un rôle international important. Outre la présence d'un personnel diplomatique compétent et pragmatique aux postes clés, il existe en effet un consensus national sur la politique étrangère, dans un contexte où les relations Est-Ouest se trouvent à une nouvelle croisée des chemins, celle de la détente. La classe politique belge est alors unanime sur l'importance de développer une « Europe atlantique » où coïncideraient coopération atlantique et construction européenne. Si van Zeeland et Spaak considèrent la construction européenne comme un des éléments de la « communauté atlantique » destinés à conjurer le nationalisme et l'antagonisme entre la France et l'Allemagne, Harmel défend, pour sa part, un nouvel atlantisme, fondé sur une alliance composée de deux piliers équivalents, l'un américain, l'autre européen. En définitive, la méthode supranationale défendue par Spaak

et Harmel permet à la Belgique de faire valoir ses vues avec une résonance multipliée et, par là, d'influer sur le cours des événements.

La politique étrangère de la Belgique pendant la période étudiée est indissociable de celle du Benelux. Cette organisation permet en effet aux autorités belges de faire valoir leurs vues lorsqu'il s'agit de résoudre des questions de sécurité importantes. Dans les années 1950 et 1960, cette union devient en quelque sorte un « *filet de sécurité* » au sein de l'Europe atlantique, même si les acteurs des trois pays ne partagent pas toujours les mêmes intérêts, objectifs ni tempérament. Au début des années 1970, la coopération engagée dans un cadre strictement bénéluxien perd de son importance par rapport à l'intégration européenne.

Les Belges ont également saisi toute l'importance de voir le Royaume-Uni, au potentiel militaire incontestable, s'impliquer au sein de l'OTAN, afin de contrebalancer le risque d'une hégémonie du binôme franco-allemand. Néanmoins, il devient rapidement évident que le gouvernement britannique n'a ni la capacité ni la volonté d'exercer un leadership sur le continent européen. Lors de la signature du traité de l'Atlantique Nord, la Belgique décide dès lors de s'appuyer en priorité sur les États-Unis. Les autorités belges ont en effet besoin du soutien d'une grande nation pour des raisons sécuritaires et financières, ce qui n'empêche pas une prise de distance en cas de profond désaccord. Dans le courant des années 1970, la méfiance de la Belgique envers le leadership américain s'aiguise de plus en plus, au vu de la dissociation croissante entre les intérêts géostratégiques et monétaires des États-Unis et ceux de l'Europe occidentale.

Lorsque Pierre Harmel quitte le département des Affaires étrangères en novembre 1972, la politique belge, dynamique et pro-atlantique, commence à s'éroder au profit d'une action internationale grise et effacée et d'un retour à l'européanisme. La baisse de qualité de la diplomatie belge, obligée de promouvoir dans l'urgence certains collaborateurs néerlandophones non expérimentés, ne passe pas inaperçue auprès des délégations étrangères. L'équilibrage liguistique en faveur des néerlandophones dans la diplomatie belge, liée à la loi Fayat, mène d'ailleurs à la démission d'André de Staercke, poussé dans le dos par le ministre Renaat Van Elslande.

Après avoir tenté de cerner la personnalité d'André de Staercke, les premières années de sa carrière atypique mais également le contexte diplomatique de la période étudiée, nous pouvons désormais entrer dans le vif du sujet. La première partie de l'étude abordera les premières années de l'engagement de De Staercke au sein du tout jeune Conseil atlantique, pendant lesquelles il contribue à la mise en place des institutions de l'OTAN, mais également à celle d'une armée européenne. Il s'agira ensuite d'analyser son rôle dans les différentes

conférences destinées à trouver une solution aux problèmes de défense de l'Europe occidentale, qui aboutiront finalement au réarmement allemand.

Partie I : Le début de carrière de De Staercke à l'OTAN et le réarmement de l'Allemagne (1950-1955)

La présente partie traite du rôle joué par de Staercke entre 1950 et 1955 dans la mise en place de l'OTAN et dans la question du réarmement allemand, qui est au cœur de la réflexion euro-atlantique. Le premier chapitre aborde les années 1950 à 1953. André de Staercke devient alors suppléant de la Belgique près le Conseil de l'Atlantique Nord et est désigné chef de la délégation belge à la conférence de Paris pour l'institution de la Communauté européenne de défense (CED). Il rejoint ensuite le comité intérimaire qui est chargé, après la signature du traité et jusqu'à l'obtention de la ratification, de préparer tous les aspects techniques de la mise sur pied de l'armée européenne. C'est à cette époque que le diplomate belge commence incontestablement à marquer l'histoire de l'Alliance de son empreinte, à la fois en raison de sa personnalité et du rôle qu'il joue au sein du Conseil, pratiquement depuis ses débuts[556].

Les trois chapitres suivants mettront en lumière le rôle joué par de Staercke dans les difficiles négociations concernant le réarmement allemand relancées par Spaak dès son retour aux Affaires étrangères en avril 1954. Il s'agira dès lors d'aborder les tentatives avortées en vue d'obtenir la ratification par la France du traité qui institue la CED. Il sera ensuite question de la mise en place de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) afin de sortir de la crise et, enfin, de la ratification des accords de Paris qui rendront possible le réarmement de l'Allemagne en mai 1955. Une attention particulière sera également accordée à l'attitude de Moscou qui vise à empêcher, dans un premier temps, la ratification des accords de Paris et, dans un second temps, l'exploitation par l'Occident de son succès suite au réarmement allemand.

[556] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique. Texte de l'allocution prononcé par le Président du Conseil 29 janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1.

Chapitre 1. De Staercke à l'OTAN et son engagement en faveur de la CED

La mise en place de l'OTAN et la conférence pour la création d'une armée européenne

André de Staercke quitte la scène politique belge à la fin de la régence en juillet 1950. Il est alors rapidement sollicité pour participer à la mise en place de l'OTAN. À l'époque, outre le Conseil, instance de décision composée des ministres des Affaires étrangères des pays membres, l'Alliance atlantique comprend deux autres comités ministériels, chargés respectivement de la Défense nationale et des Finances[557]. Un Comité militaire, appuyé par un organisme exécutif ou « *Groupe permanent* », est également mis en place, et constitue la plus haute autorité militaire de l'OTAN. Cet organisme donne des avis au Conseil et des directives aux commandements alliés chargés de la défense de la zone OTAN[558]. Néanmoins, l'organisation de l'Alliance se révèle rapidement peu efficace pour la solution des problèmes qui se posent au jour le jour[559]. Les comités ministériels ne se réunissent en effet que très rarement[560]. Or, comme le souligne André de Staercke, « *la délibération d'un grand nombre de personnes, qui se voient deux fois par an maximum, n'engendre pas l'action* »[561]. C'est pour cette raison que le Conseil décide, en mai 1950, de créer un « Conseil des suppléants », afin d'assurer de façon permanente la vie de l'Alliance. Cet organisme est chargé d'exécuter les directives du Conseil, assurer la coordination des activités des organismes civils et militaires de l'Alliance et permettre les échanges politiques courants entre les gouvernements membres[562].

La carrière d'André de Staercke à l'OTAN commence en juillet 1950, lorsque celui-ci est nommé suppléant de la Belgique près le Conseil de l'Atlantique Nord[563]. D'après son collègue et ami Étienne Davignon, c'est Paul-Henri Spaak qui lui propose d'occuper cette fonction auprès de l'OTAN, dont le statut administratif ne nécessite pas d'être diplomate. Il est en effet compliqué de faire entrer dans la carrière diplomatique quelqu'un qui n'a pas passé le concours ad hoc[564]. Les suppléants près le Conseil de l'Atlantique Nord sont soit

---

557 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4- Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [Jacques Hislaire], « Les vingt ans de l'Alliance atlantique racontés par ceux qui les ont vécus », *La Libre Belgique*, 8 avril 1969, p. 1 ; *OTAN Documentation,* OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 227.
558 *Ibid.*, pp. 28 et 224.
559 *Ibid.*, p. 227.
560 *Ibid.*, pp. 27 et 29 ; AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre » dans *Nouvelles de l'OTAN*, *Numéro spécial vingtième anniversaire*, OTAN Service de de l'information, Bruxelles, avril 1969, p. 3.
561 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense OTAN. Texte Conférence 3.2.61 [Texte de conférence d'A. de Staercke au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, 3 février 1961], p. 9.
562 *OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 29.
563 AMAEB, 18.298/I/1, Curriculum vitae d'André de Staercke, non daté.
564 Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015. À l'époque, c'est l'arrêté du Régent du 16 octobre 1946 qui définit le déroulement des épreuves d'admission à la fonction diplomatique. Il prévoit des épreuves liées aux connaissances linguistiques (langue maternelle et deuxième langue nationale

ambassadeurs à Londres soit, comme de Staercke, des fonctionnaires venus de leurs capitales respectives[565].

C'est le 25 juillet 1950, un mois après l'invasion de la Corée, que se tient à Londres la première session du Conseil des suppléants, sous la présidence de M. Spofford, représentant suppléant des États-Unis près le Conseil de l'Atlantique Nord. Le rôle de ces hommes consiste notamment à assurer une coordination entre les trois comités qui existent alors : celui des ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale et des Finances. Quant à lui, André de Staercke, alors âgé de 36 ans, représente les trois ministres belges mais cherche déjà à ce que l'on admette la prédominance constitutionnelle du Comité de politique étrangère sur les deux autres[566]. C'est chose faite en mai 1951, lorsque le Conseil de l'Atlantique Nord devient le seul organisme ministériel de l'OTAN[567] et également la plus haute « *machine à décider* » de l'Organisation[568]. André de Staercke décrit le début des années 1950 comme une période mouvementée de sa carrière mais déterminante pour l'organisation de l'Alliance : « *Tout cela sentait la hâte et la pression sans merci des événements. Et pourtant, le Comité des suppléants accomplit une tâche immense. Malgré l'insuffisance des moyens, peut-être à cause d'elle, malgré les tâtonnements d'une action sans précédent, peut-être à cause d'eux, ceux qui en faisaient partie avaient une foi et un enthousiasme dans l'avenir qui devaient justifier un jour leurs efforts*. »[569]

Le haut fonctionnaire décrit ses débuts à l'OTAN en ces termes : « *Les suppléants siégeaient à Londres, dans une grande maison de Belgrave Square (...). Devant la formidable organisation militaire de l'Alliance, dont le siège était sur le continent, à côté de Versailles, dirigé par le vainqueur de la guerre qui allait devenir Président des États-Unis, le comité des suppléants ne pesait pas très lourd. Ses compétences n'étaient pas claires, on ne savait pas toujours quels ministres il représentait. Pour les autorités militaires internationales, il apparaissait comme un détour inutile et lointain dans leurs rapports avec les ministres de la Défense. Quand les choses allaient bien, on se passait de lui. Quand elles allaient mal, on lui en faisait grief.* »[570]

Avec la guerre de Corée, les suggestions américaines de réarmement de la République fédérale d'Allemagne, qui existaient avant même la conclusion du traité de l'Atlantique Nord, deviennent pratiquement des exigences. Les États-Unis proposent l'intégration pure et simple

---

notamment) et à l'histoire diplomatique. Un stage de deux ans est également prévu, suivi d'un examen commercial (R. Delcorde, *Les diplomates belges*, Wavre, 2010, p. 119).

[565] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre », *op. cit.*, p. 4.

[566] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview, *op. cit.*, p. 1.

[567] *Ibid.*, p. 2.

[568] *OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 225.

[569] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, *op. cit.*

[570] *Ibid.*, pp. 3-4.

de divisions allemandes dans l'OTAN, tandis que la France émet en octobre 1950 le souhait que de petits contingents allemands soient incorporés dans des divisions européennes, formées et équipées par un organisme supranational intégré et placé sous le commandement atlantique en Europe[571]. Concrètement, le plan français prévoit la création d'une armée européenne supervisée par un certain nombre d'institutions supranationales similaires à celles utilisées dans le cas du « *plan Schuman* » de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), à savoir une Haute Autorité, une assemblée commune et une cour de justice. Il est également proposé que les gouvernements adhérents désignent un ministre européen de la Défense qui soit responsable, devant l'assemblée européenne, de l'exécution des engagements internationaux prévus par le Pacte atlantique, selon les directives reçues d'un conseil composé des ministres des pays participants[572]. Le ministre européen de la Défense serait notamment chargé d'« *obtenir des pays membres de la communauté européenne les contingents, les équipements, les matériels et les approvisionnements dus par chaque État à l'armée commune* »[573]. Il pourrait néanmoins, le cas échéant et avec l'autorisation du conseil des ministres, « *remettre à la disposition d'un gouvernement adhérent une partie des effectifs nationaux compris dans la force européenne, en vue de faire face à des besoins autres que ceux de la défense commune* »[574]. En outre, il est prévu de financer l'armée européenne par un budget commun[575]. Selon G.-H. Soutou, la proposition française « *devait en fait permettre d'encadrer très étroitement le réarmement allemand et il était entendu que l'armée européenne serait en fait contrôlée par la France* »[576]. Ce projet ou « *plan Pleven* », du nom de son instigateur le président du conseil René Pleven, est mal accueilli par la majorité des partenaires de Paris, en particulier par les Américains, qui y voient une façon hypocrite d'enterrer la question du réarmement allemand[577].

Les Belges sont, avec les Luxembourgeois[578], les seuls alliés à penser, dès le début, qu'il ne faut pas d'emblée rejeter la proposition française. Officiellement, Bruxelles reconnaît la valeur de certains arguments de la thèse française par rapport à l'option américaine, comme celui de vouloir éviter la reconstitution d'une armée allemande[579]. En réalité, le gouvernement belge adhère au plan Pleven, non sur le contenu, mais bien pour éviter une crise de

---

[571] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2010, pp. 347-348.
[572] *Déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne (24 octobre 1950)*, pp. 2-4 [document mis en ligne par le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), www.cvce.eu, consulté le 19 janvier 2018].
[573] *Ibid.*, p. 4.
[574] *Ibid.*
[575] *Ibid.*
[576] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 348.
[577] *Ibid.*, pp. 348 et 350.
[578] Le Luxembourg va encore plus loin que la Belgique puisqu'il se déclare d'accord sur le fond avec la proposition française (J. Moch, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Paris, 1965, pp. 178-179).
[579] *Ibid.*, p. 174.

l'Alliance[580]. Le gouvernement belge a d'ailleurs adopté le principe du réarmement de l'Allemagne fédéral dès septembre 1950[581]. En outre, selon André de Staercke, les problèmes soulevés par l'efficacité douteuse du plan Pleven ainsi que les retards qu'ils provoqueraient étaient perçus aussi bien à Bruxelles qu'à Washington[582].

Lors du Comité de Défense de l'Atlantique Nord qui a lieu à Washington fin octobre 1950, la Belgique propose, pour sortir de l'impasse, de désigner « *une commission mixte, politique et militaire* » ayant pour mission de juger de l'opportunité de mener une « *étude complémentaire* » relative au plan français[583]. Après de longues discussions, la proposition belge, quelque peu amendée, est acceptée[584]. Les Américains exigent cependant que la discussion prévue initialement (au sujet de la création d'un état-major intégré dès le temps de paix, lequel s'appellera par la suite le SHAPE) soit ajournée aussi longtemps que le problème du réarmement allemand ne sera pas résolu [585]

En janvier 1951, Paul van Zeeland[586], convaincu de la nécessité de se montrer prudent en matière de supranationalité, propose une variante quelque peu surprenante du plan français, à savoir la possibilité que le SACEUR dirige, en plus des divisions américaines, britanniques, françaises, belges etc., une « *armée européenne* » composée des troupes ouest-allemandes[587]. Une telle proposition permettrait ainsi aux pays alliés autres que la RFA de conserver leurs armées nationales. Van Zeeland précise néanmoins que les forces européennes « *seraient par la suite amalgamées en une seule armée européenne* »[588] au sein de l'OTAN. Les Américains se montrent peu optimistes sur la faisabilité d'un tel projet[589]. Paul van Zeeland se fait également rappeler à l'ordre par Robert Schuman qui estime qu'« *aucun gouvernement français ne pourrait franchir un tel obstacle politique et psychologique* »[590]. Spaak, alors dans

---

[580] F. Vanlangenhove, *La sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période 1940-1950*, Bruxelles, 1971, p. 248.
[581] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 152.
[582] Interview d'A. de Staercke par J.-M. Sterkendries, le 7 novembre 1997 (J.-M. Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale 1944-1955*, vol. 2, thèse de doctorat inédite, Bruxelles, 2003, p. 233).
[583] J. Moch, *op. cit.*, p. 175.
[584] Pour plus de détails sur les discussions relatives à la proposition belge qui ont lieu à Washington les 30 et 31 octobre 1950, lire J. Moch, *op. cit.*, pp. 175-201.
[585] *Ibid.*, p. 197. Le principe du réarmement allemand est admis lors du conseil de l'Atlantique Nord qui a lieu à Bruxelles en décembre 1950 (*Ibid.*, p. 259).
[586] Paul van Zeeland, économiste brillant, juriste, homme d'affaires et professeur d'université entre en politique dans le courant des années 1930. D'obédience catholique, ministre des Affaires étrangères et Premier ministre de mars 1935 à octobre 1937, il redevient ministre des Affaires étrangères de 1949 à avril 1954. Van Zeeland est alors signataire pour la Belgique des traités de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et de la CED (Communauté européenne de défense) et compte, à ce titre, au rang des bâtisseurs de l'Europe. Il quitte la vie politique en 1956 et décède en 1973 (M. Dumoulin et V. Dujardin, « van Zeeland, Paul », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 6, 2003, pp. 380-383).
[587] FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Ambassador in Belgium (Murphy) to the Secretary of State, Bruxelles, 1er février 1951, pp. 762-763.
[588] *Ibid.,* The Secretary of State to the Embassy in Belgium, Washington, 12 février 1951, p. 765.
[589] *Ibid.*
[590] R. Massigli, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Paris, 1978, p. 296.

l'opposition, trouve l'attitude du gouvernement belge « *faible et inefficace* »[591]. Pour le socialiste, le transfert de compétences nationales vers des institutions supranationales tout comme le fédéralisme européen sont susceptibles de protéger les petits pays contre l'arbitraire des grandes nations[592]. D'après R. Coolsaet, *« la politique extérieure des différents gouvernements sociaux-chrétiens entre 1950 et 1954 n'a pas la clarté et la force de celle menée par Spaak* »[593].

La séance d'ouverture sur l'institution d'une armée européenne s'ouvre le 15 février 1951 à Paris avec, comme pays participants, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg[594]. Le représentant néerlandais est présent à la conférence mais à côté des observateurs américains et britanniques, les Pays-Bas soulignant ainsi leur réserve à l'égard de la CED[595]. Le Royaume-Uni, soucieux de maintenir intacte sa souveraineté et de « *ne pas s'engager complètement sur le continent en raison des liens qui la lient à ses Dominions* »[596], refuse également, dès 1950, de faire partie intégrante du projet[597]. Cette absence britannique est vivement regrettée par la Belgique qui craint d'être soumise à un condominium franco-allemand et voit dès lors dans l'abstention britannique la perte d'un important facteur d'équilibre[598].

André de Staercke est nommé, par Paul van Zeeland, chef de la délégation belge à la conférence pour la création d'une armée européenne[599]. Sa présence dans une organisation multilatérale explique sans doute cette nouvelle désignation. Le choix d'une personnalité comme le baron Jules Guillaume, alors ambassadeur de Belgique à Paris, ne va en effet pas de soi. André de Staercke explique que ce dernier « *s'est trouvé dans une situation extrêmement*

---

591 FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, La Haye, 11 janvier 1951, p. 409.
592 R. Coolsaet, *op. cit.*, 1988, p. 153.
593 *Ibid.*, p. 152.
594 J. Moch, *op. cit.*, p. 267.
595 R. Massigli, *op. cit.*, p. 270.
596 R. Poidevin, « La France devant le problème de la CED : incidences nationales et internationales (été 1951 à été 1953) », *Revue d'Histoire de la Seconde Guerre mondiale et des conflits contemporains*, n°129, janvier 1983, p. 37.
597 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 349. La non-participation du Royaume-Uni dans le débat sur l'armée européenne peut surprendre au vu de son implication dans le pacte de Bruxelles et du discours prononcé par Churchill au Conseil de l'Europe le 11 août 1950. À cette occasion, il appelle en effet, pour faire barrage au communisme, à « la création immédiate d'une armée européenne unifiée soumise à un contrôle démocratique européen, et agissant en coopération avec les États-Unis et le Canada ». De plus, il se dit en faveur d'une armée européenne, « *qui soit rangée sous la direction d'un commandement unifié et à laquelle nous devons tous apporter une participation digne et honorable* » (*Discours de Winston Churchill devant le Conseil de l'Europe (Strasbourg, 11 août 1950)*, p. 5 (www.cvce.eu, consulté le 7 février 2018). Dans ses mémoires, Anthony Eden explique que le discours de W. Churchill a été mal compris à l'époque car le Royaume-Uni n'a jamais envisagé de mettre des forces armées à disposition des puissances européennes (A. Eden, *Full Circle*, Londres, 1960, p. 30).
598 AMAEB, 15.397, P. de Morchoven, Note pour Monsieur Scheyven, Bruxelles, 21 décembre 1951 (DDB, vol. 2, p. 304).
599 AMAEB, 18.298/I/1, Curriculum vitae d'André de Staercke non daté ; A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, André de Staercke. Entretien avec F. Duchêne le 22 août 1986 à Bruxelles, Historical archives of the European Union, p. 2.

difficile, parce qu'il pouvait être en désaccord avec le gouvernement français et parce qu'il connaissait mal le sujet, comme souvent les diplomates bilatéraux »[600].

La nouvelle charge de travail relative à la CED, cumulée à celle de l'OTAN, signifie pour A. de Staercke deux ans de voyages constants entre Bruxelles, Londres et Paris[601]. Il est néanmoins convaincu dès le début que la Communauté européenne de défense est vouée à l'échec et il confie alors à Churchill que « *ce qui cloche c'est que les Français sont trop dedans et les Anglais trop dehors. Vous ne pouvez (...) réussir [la CED] que si vous y entrez, que vous jouez votre rôle dans la négociation, sinon vous aurez toujours les Français qui n'admettront pas cette espèce de servitude qui les rapproche des Allemands, pour pouvoir défendre l'Europe, alors que les Anglais restent en dehors. C'est le vice originel de la Communauté européenne de défense.* »[602] Malgré ses doutes quant à la faisabilité d'une armée européenne, André de Staercke ne cache pas son enthousiasme vis-à-vis d'un tel projet. Il confiera en effet quelques années plus tard que, « *[s]i on avait fait cela, il est très probable que nous aurions une forme d'armée indépendante vis-à-vis de tous nos autres amis, et qui nous permettrait à la fois de jouer un rôle comme Européens et dans le cadre atlantique* »[603].

L'attitude des Belges à la conférence de Paris est marquée par la prudence et la circonspection. Le gouvernement social-chrétien remet en effet en cause une série de propositions du plan Pleven peu favorables à la souveraineté nationale. Pour van Zeeland, l'axe Bonn-Paris, dans une structure supranationale, fera pencher la balance au détriment du Benelux et le transfert de compétences militaires est anticonstitutionnel[604]. C'est en effet la Constitution belge qui détermine la promotion des officiers mais également le recrutement et l'utilisation des troupes[605]. L'article 107 précise effectivement que « *le Roi confère les grades dans l'armée* »[606]. Par ailleurs, un budget national doit normalement être approuvé par un parlement[607]. Or, selon R. Coolsaet, une révision de la Constitution entraînerait inévitablement une dissolution des Chambres et, par voie de conséquence, des élections anticipées qui priveraient le parti social-chrétien de sa majorité absolue[608].

---

[600] *Ibid*., p. 1.
[601] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit*., p. 1.
[602] *Ibid*., p. 3.
[603] *Ibid*.
[604] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit*., p. 153.
[605] AMAEB, 15.397, S.n., Rapport sur la conférence des Ministres du Benelux pour un échange de vues sur la création d'une Communauté européenne de défense, Bruxelles, 25 octobre 1951 (DDB, vol. 2, p. 298). Selon l'article 182 de la Constitution belge, « *[l]e mode de recrutement de l'armée est déterminée par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires* » (Le texte de la Constitution belge est disponible en ligne sur https://www.senate.be/doc/const_fr.html, consulté le 2 février 2018).
[606] *Ibid*.
[607] AMAEB, 15.397, S.n., Rapport sur la conférence, *op. cit.*, p. 298.
[608] R. Coolsaet, *op. cit*.

C'est donc une délégation belge sur la réserve qui écoute les discours des Français au Quai d'Orsay. André de Staercke se sent d'ailleurs « *surveillé de près par toute une série de gens en Belgique qui [sont] absolument contre l'idée d'une Communauté Européenne* »[609]. Parmi ces personnes, il cite Louis Scheyven[610], alors directeur général à la politique mais également Joseph Pholien. D'après André de Staercke, ce dernier « *ne [le] soutenait pas du tout. Il souhaitait que ça rate.* »[611] Paradoxalement pourtant, André de Staercke se sent appuyé par Paul van Zeeland qui, dit-il, « *a été un très grand ministre* »[612].

D'après de Staercke, « *il y a (...) eu, dans tous les pays de la Communauté européenne, ce sentiment à la fois d'hostilité et de soutien [à la CED]. Il y avait les convaincus et les faibles, ceux qui n'y croyaient pas, à cette forme-là d'Europe, parce qu'ils la voyaient surgir d'une victoire ou de la guerre, et pour eux il fallait revenir à l'état normal. Était anormal tout ce qui se passait. La guerre n'était pas pour eux une révolution, c'était simplement une parenthèse.* »[613] En réalité, le gouvernement belge n'adhère au projet français que pour des raisons politiques[614]. Selon les termes du diplomate belge J. Papeians de Morchoven, « *les petites puissances (...) obéissent [en effet] à leur désir de promouvoir l'unité européenne et craignent, par une attitude négative, de heurter de front la volonté des grandes puissances et de mériter le déplaisir des États-Unis* »[615]. Concrètement, le gouvernement belge n'est disposé à mettre qu'un effectif de 6000 hommes, soit un groupement de combat, à la disposition de l'armée européenne. Par ailleurs, si le nombre des unités belges de l'armée européenne devait augmenter, il souhaiterait qu'elles soient versées dans la même division, afin de préserver l'identité nationale[616].

En juin 1951, quelques mois après la conférence de Paris, Paul van Zeeland nomme Fernand Vanlangenhove représentant de la Belgique au Conseil des suppléants de l'Atlantique Nord. Celui-ci représente le pays à l'ONU et accepte, non sans réticences, la décision du ministre des Affaires étrangères. Suite au prolongement de la guerre de Corée, Paul van Zeeland permettra à Fernand Vanlangenhove de rester à New York et décidera finalement de laisser le poste à André de Staercke[617].

---

[609] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 2.
[610] Le baron Louis Scheyven, entré au ministère des Affaires étrangères en 1930, sera notamment chef de mission belge en Allemagne (1949-1951), directeur général à la politique (1951-1959) puis, jusqu'à la fin de sa carrière, ambassadeur à Washington (1959-1969) (AMAEB, série dossiers personnel extérieur n° 2498).
[611] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 2.
[612] *Ibid.*
[613] *Ibid.*, pp. 2-3.
[614] AMAEB, 15.397, Note d'Hervé de Gruben, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 5 mars 1951 (DDB, vol. 2, p. 296).
[615] AMAEB, 15.397, P. de Morchoven, *op. cit.*, p. 305.
[616] *Ibid.*, Note d'Hervé de Gruben, *op. cit.*, p. 296.
[617] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 28.

La conférence sur l'institution de la CED aboutit, après quatre mois de discussions techniques, à un accord de principe et un rapport intérimaire sur la mise en commun des forces armées des cinq pays ayant participé aux pourparlers ainsi que sur la fusion de celles-ci sous une autorité supranationale. Les délégations établissent la liste et les principales fonctions des institutions qui pourraient composer l'armée européenne, à savoir « *une autorité européenne (commissaire ou collège) de défense, jouant le rôle d'un ministre européen de la Défense ; un conseil de ministres dont l'avis conforme sera nécessaire quand l'autorité aura à prendre des décisions importantes ; une Assemblée parlementaire (composée des mêmes délégués que celle prévue par le plan Schuman, pour la communauté charbon-acier), qui contrôlera la gestion de l'autorité et, dans une certaine mesure, les crédits qui lui seront alloués ; une cour de justice pour trancher les problèmes pouvant surgir entre l'autorité et les États* »[618]. Au début de l'été 1951, les Américains, sous l'impulsion du général Eisenhower[619] devenu commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) début avril, annoncent apporter leur soutien au rapport relatif à la désormais nommée Communauté européenne de défense (CED)[620] et amènent ainsi le gouvernement néerlandais à se décider, non sans peine, à participer comme membre à part entière à la conférence[621]. Trois raisons expliquent le changement d'attitude des Américains. Tout d'abord, une organisation européenne de défense leur éviterait d'avoir à traiter les problèmes de sécurité avec les pays d'Europe occidentale continentale de façon bilatérale et de risquer d'être pris au milieu des rivalités et arrière-pensées intereuropéennes. Ensuite, ils sont sensibles au souci français d'encadrer l'Allemagne, qui pourrait, sans cela, être un jour tentée de s'entendre avec Moscou afin de régler son problème national. Enfin, Washington se dit que, si les Européens arrivent à bâtir une organisation de défense efficace, les États-Unis pourraient réduire leurs troupes en Europe, voire les retirer complètement[622].

D'après J. Monnet, il faut encore près d'un an de discussions et plusieurs grandes conférences internationales pour conclure sur un texte qui met simplement en œuvre les principes du plan Pleven acquis dès l'été 1951[623]. Le gouvernement belge continue, lors des pourparlers qui précèdent la signature du traité de Paris qui instituera la CED en mai 1952, à s'opposer à des points importants du projet, comme la mise en place d'un ministère européen

---

618 S.n., « La conférence pour une armée européenne est parvenue à un accord de principe », *Le Figaro*, 26 juillet 1951 (www.cvce.eu, consulté le 23 janvier 2018).
619 J. Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, pp. 523-525.
620 R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 153.
621 A.E. Kersten, « Les aspects politiques de la coopération Benelux : l'interaction entre la construction interne et les rapports de force internationaux 1944-1958 », dans A. Postma (sous la dir.), *Regards sur le Benelux*, Tielt, 1994, pp. 85-86.
622 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 350.
623 J. Monnet, *op. cit.*, p. 526. Pour plus de détails sur les conférences internationales qui précèdent la signature du traité de Paris qui institue la CED en mai 1952, lire : J. Moch, *op. cit.*, pp. 282-293.

de l'armée ou la constitution d'un budget commun[624]. Il préconise plutôt un « *commissaire subordonné au Conseil des ministres* » et un « *fonds commun qui reflèterait mieux [la] décision [belge] de sauvegarder le principe de souveraineté nationale* »[625]. Il concède en outre la participation d'une division nationale de 12 000 à 14 000 hommes, sous commandement belge[626]. Le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas sont d'accord, dans les grandes lignes, avec la position belge. Il s'agit de rechercher « *une formule pour réaliser l'armée européenne, tout en tenant compte des obstacles que représentent les constitutions (...) nationales (...) [et] de ne pas [se] laisser circonvenir par les grands* »[627]. Les trois pays souhaitent néanmoins, selon les termes de Paul van Zeeland, « *[ne pas intervenir] comme un bloc Benelux [mais bien comme des] alliés sans mettre à cette alliance une étiquette* »[628] afin de ne pas donner aux Américains et à d'autres l'impression que l'attitude des trois pays est purement négative[629]. Washington craint en effet la mise en place d'un front Benelux anti-CED[630].

Fin octobre 1951, la Belgique voit disparaître définitivement la possibilité d'une adhésion britannique au projet de l'armée européenne, avec la mise en place d'un nouveau gouvernement conservateur au Royaume-Uni[631]. Si Churchill, redevenu Premier ministre, ne conteste pas le projet d'une armée européenne, il n'admet pas que l'Angleterre puisse y participer. Il considère en effet que son pays « *n'[est] pas tout à fait en Europe* »[632]. Churchill, en visite à Paris à la mi-décembre, assure cependant aux autorités françaises que son gouvernement est favorable à la réussite de la conférence de Paris et qu'il s'associera le plus étroitement possible à la CED, et ce à tous les stades de son développement militaire et politique[633]. La volonté britannique de voir, malgré tout, la mise en place d'une armée européenne pour faire face au danger soviétique est liée à l'atmosphère de cette période. Selon André de Staercke en effet, il règne alors en Europe un « *sentiment de catastrophe* »[634] : « *L'Europe sortait épuisée de la guerre, le Plan Marshall, né en 1947, commençait à peine à produire ses effets, le blocus de Berlin suivait le coup de Prague qui suivaient les annexions soviétiques et la mainmise sur les pays satellites, tandis qu'à l'autre bout du monde se*

---

[624] AMAEB, 15.397, S.n., Rapport sur la conférence, *op. cit.*, pp. 297-298.
[625] *Ibid.*, p. 297.
[626] AMAEB, 12.408, Compte rendu de Scheyven à van Zeeland sur la réunion des ministres des Affaires étrangères des États participant à la conférence pour la création d'une communauté européenne de défense, Bruxelles, 31 octobre 1951 (DDB, vol. 2, p. 302).
[627] *Ibid.*, p. 301.
[628] AMAEB, 15.397, S.n., Rapport sur la conférence, *op. cit.*, p. 302.
[629] *Ibid.*, p. 301.
[630] FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Ambassador in Belgium (Millard) to the Acting Secretary of State, Bruxelles, 31 octobre 1951, pp. 907-908.
[631] A. Eden, *op. cit.*, pp. 32, 34-35 ; R. Massigli, *op. cit.*, pp. 292-293.
[632] *Ibid.*, p. 292.
[633] A. Eden, *op. cit.*, pp. 34-35.
[634] A. de Staercke, *op. cit.*, p. 22.

déclenchait la guerre de Corée. »[635] Il se souvient d'ailleurs d'un soir de février 1951 où il venait de dîner avec Churchill et son épouse. Le « Vieux Lion » lui aurait alors lancé, sur le pas de la porte, « *[p]rions pour que nous échappions à une nouvelle guerre et, si nous ne le pouvons pas, espérons que la peine sera courte avant l'éternel sommeil (let us hope pain will be short before the eternal sleep…)* »[636]. André de Staercke regrette néanmoins que Churchill, qui donne dans ses discours une réelle impulsion au mouvement européen, refuse obstinément de voir le Royaume-Uni se joindre à l'Europe. Il avoue d'ailleurs s'être mis à genoux devant lui en l'implorant de faire faire à son pays « *le pas décisif vers l'Europe que beaucoup attendent* »[637]. Et Churchill de répondre, en évoquant le caractère sacré du drapeau britannique : « *The flag, Andrew* ! »[638].

L'opposition à la CED s'accroît en Belgique, singulièrement en Flandre qui regrette le retrait britannique et craint désormais, selon les termes de Paul van Zeeland, que ses « *jeunes hommes soient contaminés par (…) le communisme et le manque de religion qui caractérisent les troupes françaises* »[639]. Eisenhower rencontre alors le ministre belge des Affaires étrangères, accompagné de la délégation menée par André de Staercke. Le ministre belge des Affaires étrangères explique les difficultés constitutionnelles que rencontrerait la Belgique si le projet d'armée européenne devait aboutir. Le général américain se montre compréhensif mais insiste sur la nécessité d'agir rapidement afin de sortir de l'impasse[640]. Cet empressement à trouver une solution est également perceptible en France. Le gouvernement français a en effet hâte, selon Egbert Graeffe, ambassadeur de Belgique à la Haye, d'« *arriver à un accord sur le plan d'armée européenne avant que l'Allemagne, déliée des dernières entraves du statut d'occupation, conquière la " Gleichberechtigung " [l'égalité des droits]* »[641]. La Belgique s'efforce dès lors de relancer la concertation entre les pays du Benelux, qui se réunissent fin novembre. Les trois États n'arrivent cependant pas à déterminer une position commune[642]. Selon le *Plein*[643], il n'existe pas, au Conseil de l'OTAN, un front commun des pays du Benelux. De plus, la Belgique n'adopte pas une attitude aussi ferme que

---

[635] *Ibid.*
[636] *Ibid.*
[637] *Ibid.*, p. 16.
[638] *Ibid.*
[639] FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Chargé [sic] in Belgium (Millard) to the Acting Secretary of State, Bruxelles, 28 novembre 1951, p. 932.
[640] AMAEB, 15.397, Résumé de la réunion tenue au quartier général du SHAPE à Roquencourt, le 15 novembre 1951 (DDB, vol. 2, pp. 311-313).
[641] AMAEB, 12.418, Lettre d'E. Graeffe à P. van Zeeland, La Haye, 6 novembre 1951 (DDB, vol. 2, p. 253).
[642] Il reste des divergences sérieuses, à propos de la durée du service militaire, entre les Belges et les deux autres pays beneluxiens et, à propos du niveau d'intégration des forces, entre les Néerlandais et les deux autres (J.-M. Sterkendries, *op. cit.*, p. 246).
[643] Le « *Plein* » désigne le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

les Pays-Bas pour la défense des petits pays vis-à-vis des trois Grands occidentaux[644]. Le conseil de l'Atlantique Nord, qui a lieu à Rome le 28 novembre 1951, se clôture sur un nouvel échec pour le projet de la CED[645].

L'opposition du Benelux vis-à-vis de certains aspects de l'armée européenne est de plus en plus mal perçue par les Alliés. Les Américains, qui commencent à envisager une CED sans le Benelux[646], font comprendre à la Belgique et au Pays-Bas que le pays qui ne signera pas le traité sur l'armée européenne devra renoncer à l'aide militaire américaine. André de Staercke informe l'ambassadeur des États-Unis à Paris, David K.E.Bruce[647], que cette menace pourrait constituer un argument de poids pour faire pencher les autorités belges en faveur du projet de la CED[648]. Selon Coolsaet, l'initiative de De Staercke s'explique par la politique hésitante du ministre des Affaires étrangères, lequel défend avant toute chose la souveraineté nationale. D'après l'historien, étant donné le peu de clarté des objectifs poursuivis par van Zeeland, l'influence de son entourage direct est d'autant plus déterminante, singulièrement dans les moments de crise[649].

Le gouvernement belge reste néanmoins à la recherche d'une solution qui atténue ce qu'il y a de supranational dans le projet français, pour faire de la CED « *une organisation aussi pratique que possible, de manière à permettre une coopération étroite entre les futures armées européennes et la Grande-Bretagne* »[650]. Concrètement, les Belges proposent, dès décembre 1951, de faire du Conseil des ministres le pouvoir politique suprême, au sein duquel les décisions importantes seraient prises à l'unanimité et de maintenir, à côté d'un budget commun, des budgets nationaux. La Belgique suggère en outre la mise en place d'un commissaire de la future armée européenne qui serait un agent d'exécution subordonné au Conseil des ministres et qui remplacerait le ministre de la Défense proposé par la France. Le gouvernement belge envisage également un rapprochement avec la thèse française sur différents points, comme une intégration maximale des forces européennes dans le cadre de l'OTAN et le fait que la France gardera des forces importantes pour son empire colonial[651].

---

644 AMAEB, 12.496, E. Graeffe à P. van Zeeland, [Rapport] n° d'ordre 226, La Haye, 6 février 1954, p. 15.
645 H. L. Ismay, *OTAN 1949-1954, Les cinq premières années*, Utrecht, 1954, p. 200.
646 FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Secretary of State to the Embassy in France, Washington, 20 décembre 1951, p. 977.
647 David Kirkpatrick Este Bruce (1898-1977) est ambassadeur des États-Unis en France de 1949 à 1952, puis en République fédérale d'Allemagne de 1957 à 1959 et enfin au Royaume-Uni de 1961 à 1969. Il sera également premier émissaire des États-Unis auprès de la République populaire de Chine de 1973 à 1974 et représentant permanent des États-Unis auprès du Conseil de l'Atlantique Nord de 1974 à 1976 (FRUS, https://history.state.gov/departmenthistory/people/bruce-david-kirkpatrick-este, consulté le 14 août 2018).
648 FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Ambassador in France (Bruce) to the Secretary of State, Paris, 10 décembre 1951, p. 958.
649 R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, pp. 253-254 ; ID., La Belgique, *op. cit.*, pp. 18-19.
650 AMAEB, 15.397, P. de Morchoven, *op. cit.*, p. 305.
651 *Ibid.*, pp. 305-306.

Les Français, les Italiens et les Allemands, qui désirent trouver rapidement un accord en matière d'armée européenne, doutent de la possibilité de mettre en pratique les propositions belges auxquelles semblent adhérer les Pays-Bas et le Luxembourg. Ils envisagent dès lors une CED sans le Benelux[652]. Néanmoins, pour éviter cette ultime solution, les Allemands demandent aux Américains et aux Anglais de faire pression sur les pays du Benelux afin que ces derniers « *modèrent leur position et parviennent à un compromis acceptable pour tous* »[653]. Le 29 décembre 1951, le général Eisenhower rencontre le colonel Étienne de Greef, ministre de la Défense nationale belge, qui promet deux concessions importantes de la part de son gouvernement. Tout d'abord, la Belgique se dit prête à allouer à l'armée européenne toutes les troupes opérationnelles, soit un corps d'armée, qu'elle met déjà à disposition de l'OTAN. D'autre part, la Belgique accepte que le commissaire pour l'armée européenne formule, le cas échéant, des recommandations sur le pourcentage des troupes retenues sous commandement national[654].

Malgré les tensions, une conférence des Six (France, RFA, Italie et pays du Benelux) se tient à Paris du 27 au 30 décembre 1951. Le désaccord sur l'autorité politique est réglé par un nouvel ajournement et le principe d'un budget commun est admis[655].

Le 17 janvier 1952, le nouveau Premier ministre belge, Jean Van Houtte, s'entretient avec Robert Murphy, ambassadeur des États-Unis à Bruxelles. Il lui fait part de son scepticisme, partagé par le Parlement belge, vis-à-vis du plan Pleven. Il se méfie en effet de la « *superstructure politique* »[656], proposée par le projet français, qui mettrait à mal la souveraineté des petits pays. Cette appréhension est amplifiée par l'absence de la Grande-Bretagne, ce qui fait craindre à la Belgique d'être soumise à un condominium franco-allemand. Robert Murphy fait alors remarquer au secrétaire d'État Dean Acheson que les vues de Van Houtte et de van Zeeland contrastent avec l'« *optimisme* »[657] manifesté par de Staercke auprès de Charles M. Spofford, représentant permanent des États-Unis auprès de l'OTAN. De Staercke entrevoit en effet la possibilité de parvenir à un accord satisfaisant sur la CED, endéans les deux semaines[658].

Le 19 janvier 1952, Paul van Zeeland, accompagné d'André de Staercke, demande au secrétaire d'État Acheson, par l'intermédiaire de Robert Murphy, d'appuyer les propositions

---

652 FRUS, 1951, vol. III, part 1, The Ambassador in France (Bruce) to the Secretary of State, Paris, 29 décembre 1951, p. 982.
653 *Ibid.*, p. 981.
654 AMAEB, CDH, Bte 9, 1.1.5.1, Summary record of the meeting held at SHAPE on 29 Dec. 1951, between the supreme commander Europe and the Minister of Defense of Belgium (DDB, vol. 2, pp. 310-311).
655 R. Massigli, *op. cit.*, p. 304.
656 FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The Ambassador in Belgium (Murphy) to the Department of State, Bruxelles, 17 janvier 1952, p. 586.
657 *Ibid.*, p. 587.
658 *Ibid.*

belges relatives au budget et au statut du commissaire de la future armée européenne. La Belgique souligne en effet l'importance pour le Benelux de trouver rapidement un terrain d'entente avec la France, l'Allemagne et l'Italie[659]. Van Zeeland explique que, « *si des petits pays, comme ceux du Benelux, entrent dans la Communauté Européenne de Défense sans garanties, ils ne se [trouveront] pas sur le même pied que les autres et seront écrasés [sic]* »[660]. Les autorités belges estiment par ailleurs avoir déjà fait suffisamment de concessions concernant l'armée européenne, un projet auquel la Belgique ne pourrait participer « *dans des conditions qui seraient inacceptables pour elle* »[661]. André de Staercke explique que la Belgique ne peut aller plus loin sans violer sa Constitution. Et d'ajouter qu'il y a en France « *une théorie moderne dont le protagoniste est monsieur Schuman et une tendance absolutiste, qui est celle de messieurs Monnet et Alphand, consistant à transposer le plan Schuman dans la Communauté Européenne de Défense. C'est là une superstructure trop lourde.* »[662] Robert Murphy transmet, le jour même, le contenu de l'entretien au Secrétaire d'État des États-Unis. Il insiste sur le rôle important joué, au cours de la discussion, par de Staercke qui « *donnait toutes les informations supplémentaires nécessaires aux déclarations de van Zeeland* »[663]. Acheson répond favorablement à la demande du ministre belge des Affaires étrangères, à la grande satisfaction de ce dernier qui constate que *« les Français se montrent [désormais] plus compréhensifs* »[664]. Lors du Comité directeur de l'OTAN (*Steering Committee*) relatif à la CED qui a lieu à Paris le 22 janvier, Hervé Alphand, représentant permanent du gouvernement français au Conseil de l'OTAN, remercie d'ailleurs André de Staercke pour « *sa contribution considérable* » aux pourparlers relatifs au projet de la CED et se dit « *convaincu que des solutions pourront être trouvées* » rapidement[665]. Les difficiles négociations en vue de la création d'une armée européenne aboutissent finalement à la signature d'un traité qui institue la CED. La ratification du traité s'avère néanmoins compliquée, singulièrement lorsque la France propose l'ajout de protocoles additionnels au traité.

---

[659] AMAEB, 12.408, Rapport de G. Walravens, directeur de la 3ème Direction de la Direction Générale de la politique du ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 21 janvier 1952 (DDB, vol. 2, pp. 313-315).
[660] *Ibid.*, p. 314.
[661] *Ibid.*, p. 315.
[662] *Ibid.*, p. 314.
[663] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The Ambassador in Belgium (Murphy) to the Department of State, Bruxelles, 19 janvier 1952, p. 589.
[664] *Ibid.*, The Secretary of State to Foreign Minister van Zeeland, Washington, 21 janvier 1952, p. 594, note de bas de page n° 4.
[665] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The Ambassador, *op. cit.*, p. 589, note de bas de page n°5.

La signature du traité de Paris et les protocoles additionnels

Lors de la session du Conseil atlantique de Lisbonne en février 1952, les négociations de Paris sur la CED semblent sur le point d'aboutir. Le Conseil constate en effet que « *les principes qui sont à la base du Traité qui institue la Communauté Européenne de Défense sont conformes aux intérêts des pays membres du Traité de l'Atlantique Nord* »[666]. Il est alors décidé de mettre en place un comité intérimaire afin de préparer tous les aspects techniques de la mise sur pied de l'armée européenne, pendant la période qui s'étendra de la signature du traité jusqu'à l'obtention de la ratification. André de Staercke, assisté du général-major Dessain et de Robert Rothschild[667], prend la tête de la délégation belge au comité intérimaire[668].

Selon de Staercke, « *[ce sont] (...) les études des Suppléants [qui] [conduisent] à la Conférence ministérielle de Lisbonne qui se [tient] [le 25] février 1952 et ce sont les décisions de cette Conférence qui nous mettent au seuil de (...) la période d'organisation de l'Alliance* »[669]. Désormais, l'OTAN devient un organisme permanent et son siège est fixé à Paris. Le poste de secrétaire général de l'Alliance et celui de représentant permanent auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, qui remplace la fonction de suppléant, sont également créés[670]. Il est alors décidé, par arrêté du 4 avril 1952, qu'André de Staercke occupera cette fonction pour la Belgique[671].

Le Conseil en session permanente siège le mercredi et jusqu'à cinq à six fois par semaine lorsque les circonstances l'exigent. Les représentants permanents discutent en séance restreinte de problèmes d'intérêt commun pour l'Alliance. Aucun compte rendu officiel de ces discussions n'est établi afin de ne freiner en rien la franchise des échanges de vue. Les autres points discutés au Conseil couvrent le large panel des activités de l'OTAN, à partir de documents préparés par les différents comités de l'OTAN[672].

---

666 H. L. Ismay, *op. cit.*, p. 201.

667 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à P. van Zeeland, Paris, 4 février 1953, p. 1. Robert Rothschild (1911-1998) est conseiller d'ambassade à Washington (1950-1952) et secrétaire général adjoint du Comité intérimaire pour la Communauté européenne de défense (1952). Il devient ensuite chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères P.-H. Spaak (1954-1957 et 1960-1964). Il sera successivement ambassadeur à Berne (1964-1966), à Paris (1966-1973) et à Londres (1973-1976) (AMAEB, série dossiers personnel extérieur n° 2714).

668 J.-M. Sterkendries, *op. cit.*, vol. 2, p. 250.

669 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense OTAN, *op. cit.*, p. 13. André de Staercke subdivise le développement de l'OTAN en trois périodes : d'abord une période « d'improvisation, de tâtonnements, de mise en place et d'essais » entre 1949 et 1952 ; ensuite, de 1952 à avril 1957 avec la rédaction du rapport des Trois Sages, une phase d'« organisation » de l'Alliance ; et enfin une période de « fonctionnement » de l'OTAN devenue « adulte » (*Ibid.*, pp. 8 et 11-14).

670 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview, *op. cit.*, p. 2.

671 A. de Staercke, *op. cit.*, p. 28.

672 OTAN Documentation, *op. cit.*, pp. 227, 229. Pour un aperçu des différents comités de l'OTAN, voir : *Ibid.*, p. 224.

Sous l'impulsion de l'ancien général Ismay, devenu en avril 1952 le premier secrétaire général de l'OTAN sur les recommandations de Winston Churchill, dont il fut le bras droit pendant la guerre, le pouvoir civil impose sa primauté sur la structure militaire de l'OTAN à travers le Conseil de l'Atlantique Nord[673]. André de Staercke considère que « *ce fut un trait de génie de la part de Churchill d'y avoir pensé : seul un général pouvait remettre les généraux à leur vraie place et faire admettre, même par Eisenhower, la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire*»[674]. L'ambassadeur belge est d'ailleurs le premier membre du Conseil à être informé, par Churchill en personne, de l'identité du premier secrétaire général de l'OTAN. Après un déjeuner londonien avec Lady Churchill et Sir Winston, ce dernier lui annonce avec un mélange de lyrisme et d'humour : « *Go to that Council of yours – allez à ce Conseil qui est le vôtre [sic] – et dites-lui que je lui donne mon bras droit, Lord Ismay.* »[675]

Dès l'arrivée du premier secrétaire général de l'OTAN commence « *l'époque agréable, un peu secouée, du nomadisme du Conseil* »[676]. Comme le note, non sans humour, André de Staercke, « *[l]es gouvernements (...) avides de savoir et leurs représentants de voir* »[677], construisent « *une habitude de vivre ensemble en même temps qu'une compréhension mutuelle des problèmes. Le Conseil [devient], entre ses membres, un lien d'amitié.* »[678] L'ambassadeur belge parle même de la « *famille du Conseil* », à laquelle se joignent souvent les compagnes des diplomates, « *tellement associées [aux] vies [de ces derniers]* »[679]. C'est ainsi que, lors de la venue de l'épouse du secrétaire général Ismay à Bruxelles, de Staercke pense à solliciter l'épouse de Spaak, Marguerite, avec laquelle il entretient une relation privilégiée. Il lui demande en effet d'accompagner Lady Ismay lors d'une visite prévue dans un musée de la capitale, et lui explique sa mission avec cet humour qui le caractérise si bien : « *Il faudrait (...) aller au Musée, où on lui montrera une série de tableaux, et je crois qu'il conviendrait de l'aider un peu de façon à ce qu'on ne lui impose pas une horreur qui s'étalerait pour l'éternité sur les murs de la maison du Secrétaire*

---

[673] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre », *op. cit.*, pp. 2 et 6-7 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN : une méthode de travail pour la diplomatie multilatérale, [Rome], 12 mars 1975, p. 8.
[674] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview, *op. cit.*, p. 2.
[675] André de Staercke pense que la parole de Churchill « That Council of yours » qu'il traduit par « ce conseil qui est le vôtre » et non par « allez à votre fameux conseil », s'adressait moins à lui qu'aux partenaires de l'Alliance (AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre », *op. cit.*, pp. 2 et 8).
[676] *Ibid.*, p. 7.
[677] *Ibid.* À l'époque, explique de Staercke, « *[n]ous visitâmes beaucoup les 7000 kilomètres qui vont de la Norvège à la Turquie en les allongeant par le Canada et les États-Unis* » (*Ibid.*).
[678] *Ibid.*
[679] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours 1970, [Discours prononcé par A. de Staercke à l'occasion du départ du Conseil de l'OTAN des ambassadeurs permanents V. da Cunha et G. Kristiansen], Bruxelles, 3 juin 1970, p. 3.

Général et devant les Ministres OTAN. Sans doute est-elle de taille à se défendre, mais je pense que, à ses côtés, vous ne serez pas de trop. »[680]

Le 26 mai 1952, les accords de Bonn sont signés entre la RFA et les trois grandes puissances occidentales. Ils mettent fin au régime d'occupation en République fédérale d'Allemagne et accordent à celle-ci l'égalité des droits avec ses partenaires occidentaux, excepté en ce qui concerne le problème de la réunification et Berlin[681]. Ces « *accords politiques de la CED* » sont inséparables du traité de Paris, signé par les Six le lendemain, et qui institue une communauté européenne de défense, « *partie militaire* » des accords[682].

Le traité de Paris, qui institue la CED, constitue un texte extrêmement compliqué, composé de 132 articles et d'une dizaine de protocoles. Il prévoit que la communauté européenne de défense, de caractère supranational, doit être constituée d'institutions communes, de forces armées communes et d'un budget commun[683]. Il n'y aura cependant pas de commandement ou d'état-major européen. Il est en effet prévu que ce sera l'état-major de l'OTAN en Europe (SHAPE) qui commandera l'armée européenne[684]. Par ailleurs, le traité de la CED est aussi contraignant que celui de Bruxelles, puisqu'il stipule que « *toute agression armée dirigée contre l'un quelconque des États membres en Europe ou contre les Forces européennes de défense sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les États membres. Les États membres et les Forces européennes de défense porteront à l'État ou aux Forces ainsi attaquées aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres* »[685].

Le traité de Paris prévoit par ailleurs que les compétences supranationales de la CED seront moins nombreuses que décidé initialement. En effet, comme le souhaitait le gouvernement belge, c'est le Conseil des ministres qui détiendra le pouvoir de décisions, dont les plus importantes seront prises à l'unanimité[686]. Par ailleurs, un commissariat composé de neuf membres sera chargé d'appliquer collégialement les mesures prises par le Conseil des ministres[687]. Il n'est donc plus question d'une autorité européenne de défense, jouant le rôle d'un ministre européen de la Défense. Le comité des chefs d'état-major de l'armée belge obtient également satisfaction sur certains points importants. Ainsi, il est concédé que les « forces de défense de l'intérieur » destinées à la protection du territoire national relèveront,

---

680 AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à Marguerite, Paris, 6 mars 1956.
681 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 352.
682 V. Laniol, « Jean-Jacques Servan-Schreiber : une influence paradoxale », *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2014, n°4, p. 312.
683 *Traité instituant la Communauté européenne de défense (Paris, 27 mai 1952)*, article premier (www.cvce.eu, consulté le 30 janvier 2018).
684 *Ibid.*, article 18.
685 *Ibid.*, article 2.
686 *Ibid.*, articles 31 et 39.
687 *Ibid.*, articles 19, 20, 28 et 39.

pour le commandement et l'emploi, des autorités belges. Il est également convenu que les corps d'armée pourront, dans certains cas, être formés d'unités bilingues, ce qui permet aux Belges de conserver le caractère national de leurs unités[688].

La Belgique doit néanmoins faire certaines concessions, qui sont de nature à limiter sa souveraineté. Primo, une partie du contrôle du budget de la défense échappera au gouvernement et au Parlement belges. Dès l'entrée en vigueur du traité, toutes les recettes et dépenses de la CED seront inscrites dans un budget commun, dont le volume total sera décidé par le Conseil à l'unanimité[689]. Secundo, le choix des officiers dont le grade est supérieur à celui de « *commandant d'unité de base* »[690] échappera aux autorités du pays, et singulièrement au roi[691]. Tertio, le traité de Paris s'inspire des institutions de la CECA. Il est en effet prévu de constituer une assemblée de la Communauté européenne de défense, « *élue sur une base démocratique* » mais dont les pouvoirs restent encore à déterminer[692]. En réalité, cette assemblée est la même que celle de la CECA, complétée, en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie, par trois délégués, qui sont élus dans les mêmes conditions et pour la même durée que les autres délégués[693]. Or les délégués de l'assemblée de la CECA sont désignés au sein des parlements « *une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante* »[694]. L'assemblée de la CED ainsi complétée peut néanmoins, « *si elle le juge nécessaire, (...) élire son Président et son bureau et arrêter son règlement intérieur* »[695]. Le traité prévoit également que la cour de justice de la CECA veillera à la non violation des décisions du traité de Paris[696].

Une fois signés, les traités de Paris doivent encore être ratifiés. Lors de la commission de la politique étrangère des pays du Benelux qui se réunit le 12 septembre 1952, le gouvernement belge fait part de son intention de ne pas ratifier le traité de Paris avant la France et l'Allemagne[697]. Selon E. Graeffe, ambassadeur de Belgique à la Haye, le gouvernement néerlandais considère quant à lui que la ratification du traité relatif à la CED ne

---

688 AMAEB, 15.397, Note d'Oscar Hartéon, chef du secrétariat permanent du comité des chefs d'état-major, Bruxelles, 29 mai 1952 (DDB, vol. 2, p. 326).
689 *Traité instituant la Communauté européenne de défense (Paris, 27 mai 1952)*, articles 86 et 87.
690 Selon l'article 31 §1 du traité instituant la CED, « *[l]es grades supérieurs à ceux de commandant d'unité de base de nationalité homogène sont conférés par décision du Commissariat, sur avis conforme statuant à l'unanimité* ».
691 AMAEB, 15.397, Note d'Oscar Hartéon, *op.cit.*
692 *Traité instituant*, *op. cit.*, article 38.
693 *Ibid.*, article 33.
694 *Traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier* (Paris, 18 avril 1951), article 21 (www.cvce.eu, consulté le 16 mars 2018).
695 *Traité instituant la Communauté européenne de défense (Paris, 27 mai 1952),* article 33.
696 *Ibid.*, article 54.
697 AMAEB, 12.418, E. Graeffe, ambassadeur de Belgique à La Haye, à P. Van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, La Haye, 19 novembre 1952 (DDB, vol. 2, p. 329).

constitue pas une matière sur laquelle les pays du Benelux doivent se consulter[698]. Le ministre des Affaires étrangères Dirk Stikker[699] serait responsable de cette attitude[700]. D'après lui, les Pays-Bas doivent ratifier le traité avant les autres pays signataires, ce qui « *développera aux États-Unis du " goodwill " en faveur de [son] pays* »[701]. De plus, toujours selon Graeffe, Stikker recherche surtout, dans le cadre de l'OTAN, la collaboration du Canada et de la Norvège qui constituent avec les Pays-Bas ce qu'il appelle *« les " trois petits " par rapport aux " trois grands "* »[702].

Le traité de Paris suscite en outre une très vive résistance en France, pays à l'origine du projet. L'opposition est particulièrement vive chez les communistes et les gaullistes mais également chez de nombreux socialistes ou partisans de la droite modérée. Outre le réarmement de l'Allemagne, on redoute que l'intégration ne fasse disparaître l'armée nationale ou du moins ne la réduise aux unités stationnées outre-mer. Enfin, beaucoup ne sont pas disposés à accepter une armée européenne si le Royaume-Uni n'en fait pas partie. Dès lors, les gouvernements français successifs n'osent pas soumettre les traités au Parlement et cherchent à négocier des « *protocoles additionnels* » pour les rendre plus acceptables[703].

Ainsi, dès son investiture le 8 janvier 1953, le nouveau président du Conseil, René Mayer, membre du parti radical socialiste, sait à quel point la CED divise les Français. Il propose donc l'ajout de protocoles additionnels au traité, destinés à conserver une certaine indépendance de l'armée française[704]. Il est question d'une « *interchangeabilité des forces françaises* »[705] pour permettre à la France d'assurer sa présence militaire hors de l'Europe ; d'une pondération des voix au sein du Conseil des ministres, au prorata de la contribution des différents pays à la CED[706] ; de l'établissement des plans de mobilisation par les gouvernements au lieu du Commissariat ; de l'accroissement du rôle des gouvernements dans la formation militaire, la production, l'importation et l'exportation du matériel de guerre [707].

---

[698] *Ibid.*
[699] Dirk Stikker est successivement ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas (1948-1952), ambassadeur au Royaume-Uni (1952-1958), représentant permanent des Pays-Bas auprès du Conseil de l'Atlantique Nord et de l'OECE (1958-1961) et, enfin, secrétaire général de l'OTAN (1961-1964) (Archives OTAN. Série biographies, « Dirk Uipko Stikker »)
[700] AMAEB, 12.418, *op. cit.*
[701] *Ibid.*, p. 328.
[702] *Ibid.*, p. 330.
[703] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 353.
[704] R. Poidevin, « La France devant le problème de la CED : Incidences nationales et internationales (été 1951 à été 1953) » *Revue d'histoire de la 2e guerre mondiale et des conflits contemporains*, Paris, 1983, pp. 51-52.
[705] AMAEB, 12.486, Protocoles interprétatifs au traité de la Communauté européenne de défense, proposés par le gouvernement français, Bruxelles, 9 mars 1953 (DDB, vol. 2, p. 334, note de bas de page n°41). Concrètement, les protocoles français prévoient que des forces de leur contingent mises à disposition de l'armée européenne puissent être soustraites à celle-ci, en cas de danger, dans les territoires d'outre-mer (Keesings Historisch Archief, n°1136, 22-28 mars 1953, p. 10553).
[706] *Ibid.*
[707] AMAEB, 12.486, Protocoles interprétatifs, *op. cit.*

Autrement dit, la France poursuit parallèlement deux objectifs divergents, à savoir renforcer le contrôle que la CED lui assure sur les Allemands et s'y tailler un « *statut dérogatoire de troisième Grand* »[708]. Par ailleurs, René Mayer s'engage à obtenir deux préalables à la ratification du traité : une « *association plus étroite de la Grande-Bretagne et de la Communauté* » [709] et le règlement définitif du problème sarrois (« *préalable sarrois* »[710]).

Face à l'annonce de modifications éventuelles du traité de la CED, la position du gouvernement belge est claire : la Belgique « *[veut] ratifier le Traité qui a été signé et [veut] faire ce qui est en [son] pouvoir pour aider [ses] partenaires à y parvenir (...). Il ne faut [dès lors] pas que les protocoles portent atteinte à l'équilibre du Traité* »[711].

C'est également dans le courant du mois de janvier 1953 et selon l'article 77 du traité qui institue la CED[712] qu'un plan de déploiement des unités de la CED est proposé par le SHAPE, et singulièrement le maréchal Juin, commandant en chef du secteur Centre-Europe de l'OTAN[713]. Ce projet ne permet pas l'intégration des forces du Benelux au sein de la CED mais entraînera probablement l'intégration des forces néerlandaises et belges avec des groupes allemands[714]. En décembre 1952, André de Staercke avait déjà été averti par le diplomate allemand Albrecht von Kessel que le gouvernement de la RFA serait heureux, dans le cadre de la CED, de voir procéder à une intégration de trois de ses divisions avec les divisions belges. De Staercke « *estime que cette proposition doit être étudiée très sérieusement et qu'elle présente de nombreux avantages* »[715]. Selon lui, « *[l]es corps d'armée ainsi constitués auront la charge de défendre la trouée de Cologne-Aix-la-Chapelle, la plus importante pour la défense du monde occidental avec la trouée de Belfort, ce qui augmenterait le poids de nos avis dans les discussions du concept stratégique* »[716]. Par ailleurs, une intégration avec les troupes allemandes permettrait aux Belges de jouer, dans les conseils de la CED, « *un rôle politique des plus intéressants : celui de trait d'union avec la France, à laquelle [la Belgique] est unie de tant de manières* »[717]. Le colonel belge Oscar

---

[708] P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, Paris, 1980, p. 403.
[709] A. Grosser, *La IVe République et sa politique étrangère*, Paris, 1961, p. 244.
[710] René Mayer estime nécessaire, avant que la CED puisse être ratifiée, de s'assurer que la Sarre restera politiquement détachée de l'Allemagne. Il souhaite dès lors qu'un règlement définitif soit établi afin de garantir pour la Sarre « un statut européen », libre de tout contrôle allemand (P. Mélandri, *op. cit.*, p. 12).
[711] AMAEB, 18.298/VII, S.n., Instructions du Gouvernement concernant les engagements de la Belgique dans le NATO [sic] et la position de la Belgique à l'égard des modifications éventuelles du traité de la C.E.D., Paris, 28 janvier 1953, p. 1.
[712] L'article 77 du traité de Paris prévoit que « *[l]e Commissariat détermine l'implantation territoriale des Forces européennes de défense dans le cadre des recommandations du Commandant suprême compétent de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* » (AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à P. Van Zeeland, Paris, 4 février 1953, p. 3).
[713] AMAEB, 18.298/VII, S.n., Instructions, *op. cit.*, p. 2.
[714] *Ibid.*, Note d'A. de Staercke [au Ministre des Affaires étrangères], Bruxelles, 29 janvier 1953, p. 2.
[715] *Ibid.*, S.n., Note pour Monsieur le Ministre, Paris, 17 décembre 1952, p. 1.
[716] *Ibid.*, p. 2.
[717] *Ibid.*

Hartéon, alors chef du secrétariat du comité des chefs d'état-major, partage le point de vue d'André de Staercke[718]. D'après le colonel et les experts militaires belges à l'OTAN et à la CED, « *une intégration hollando-belge aurait (...) pour effet de nous lier à des troupes de moins bonne qualité et de nous faire supporter une partie de l'effort défensif qui revient aux Pays-Bas* »[719]. De plus, la politique belge étant résolument axée sur l'OTAN en matière de défense, la Belgique trouverait « *un avantage certain à être en quelque sorte le lien matériel entre les unités militaires allemandes et l'organisation militaire atlantique* »[720]. Conformément aux instructions reçues de son gouvernement, André de Staercke contacte Alidius W. L. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer, son homologue néerlandais à l'OTAN, pour lui faire part du plan de déploiement proposé par le SHAPE. Ce dernier émet alors le souhait que des conversations entre les ministres de la Défense nationale de leurs deux pays aient lieu aussitôt sur ce sujet[721].

Le 30 janvier 1953, André de Staercke a ainsi l'occasion de défendre le point de vue de Paul van Zeeland lors d'une réunion entre les ministres de la Défense de la Belgique et des Pays-Bas. Johan Willem Beyen, devenu depuis peu ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et A. Tjarda van Starkenborgh sont également présents. Les Néerlandais et les Belges refusent que la France, comme tout autre membre d'ailleurs, s'arroge une position singulière au sein de la CED, en maintenant l'unité et l'intégrité de ses forces armées[722]. Le ministre néerlandais de la Défense, Kees Staf, « *propose [même] de ne pas accepter la discussion des protocoles français et de s'en tenir strictement au texte actuel du Traité, quitte, après la ratification, à reprendre au niveau des Ministres l'examen des aménagements possibles en vue d'en faciliter l'application* »[723]. De Staercke avoue que la délégation belge épouserait certainement les vues du ministre néerlandais si la portée des protocoles était bien connue[724]. Or, à ce stade, les gouvernements n'ont reçu, par l'intermédiaire des ambassadeurs de France à La Haye et à Bruxelles, qu'une lettre du ministre français des Affaires étrangères Georges Bidault « *qui fait allusion, en termes très généraux, à ces documents tout en affirmant que ceux-ci ne constituent que des " interprétations ou précisions complémentaires " au Traité* »[725]. Le gouvernement belge estime dès lors, selon les termes d'André de Staercke, que ce ne serait pas une « *bonne tactique de refuser d'avance l'examen*

[718] *Ibid.*, p. 1.
[719] *Ibid.*, p. 2.
[720] *Ibid.*, p. 3.
[721] AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke, *op. cit.*, p. 2.
[722] *Ibid.*, Compte rendu sommaire du Colonel B.E.M. Hartéon, [Bruxelles], 12 février 1953, p. 2.
[723] *Ibid.*, p. 3.
[724] *Ibid.*
[725] *Ibid.*, p. 2.

de propositions sur lesquelles on est aussi incomplètement renseigné »[726]. À l'issue de l'entretien, le ministre Staf accepte la proposition du gouvernement belge, à savoir de « *défendre le principe du maintien du Traité dans son essence et son équilibre, et d'accepter la discussion sur des points d'interprétations ou précisions complémentaires, ainsi que s'exprime Monsieur Bidault* »[727].

Par ailleurs, le ministre de la Défense nationale belge De Greef, qui craint une offre d'intégration belgo-néerlandaise au sein de l'armée européenne, insiste auprès du ministre Kees Staf « *sur l'intérêt, aussi bien psychologique que technique, de voir les forces belges et les forces hollandaises déployées devant leurs frontières propres, face à l'axe d'invasion qui menace directement leur pays* »[728]. De plus, ajoute-t-il, « *comme les forces britanniques sont déjà déployées entre les forces belges et néerlandaises, il semble peu probable qu'une intégration entre ces dernières forces soit réalisable* »[729]. Au grand soulagement de De Greef, le ministre néerlandais partage son avis sur la question. Il déclare d'ailleurs être « *décidé à revendiquer le maintien de sa division d'active sous commandement d'un corps d'armée néerlandais* »[730]. Les ministres de la Défense des Pays-Bas et de la Belgique conviennent alors de « *rester en contact étroit, de manière à conserver une attitude commune* »[731].

À l'issue de la réunion du 30 janvier 1953, et alors que l'attitude de Staf et de A. Tjarda van Starkenborgh reste inspirée par la crainte de voir la France exercer une influence envahissante dans la CED, Beyen commence à développer, à la grande consternation de ses deux compatriotes, une thèse totalement opposée à la leur et à son propre cabinet. Selon lui en effet, *« on pourrait (...) entamer les négociations sur les protocoles français, même s'ils sont ce que reflètent les notes-rapports, et aller jusqu'à les accepter à condition, bien entendu, d'y trouver quelque profit* »[732], ce que le ministre ne définit pas par ailleurs. D'après Beyen, la France étant devenue « *faible* »[733], il n'y a pas d'inconvénient à accorder à ce pays « *quelque satisfaction de prestige ou de gloriole. C'est du côté de l'Allemagne que viendrait le danger et ici, tout en reconnaissant l'indispensable collaboration de ce pays à la défense de l'Occident, Monsieur Beyen se sent beaucoup moins rassuré.* »[734] André de Staercke fait alors remarquer au ministre néerlandais que « *cette position purement empirique et opportuniste [est] dangereuse pour d'autres que pour*

---

[726] *Ibid.*, p. 3.
[727] *Ibid.*
[728] *Ibid.*, p. 5.
[729] *Ibid.*
[730] *Ibid.*
[731] *Ibid.*, p. 4.
[732] *Ibid.*, p. 6.
[733] AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke [au Ministre des Affaires étrangères], Paris, 2 février 1953, p. 3.
[734] *Ibid.*, Compte rendu sommaire, *op cit.*, p. 6.

l'Allemagne car en reconnaissant une position privilégiée à la France on ne portait pas seulement atteinte au principe de non-discrimination inscrit dans le traité, mais on courait également le risque dans d'autres situations de voir consacrer la position exceptionnelle de la France. En d'autres termes, dans une pareille matière, les abandons ne sont jamais uniques ; ils en annoncent d'autres (...). »[735] Par ailleurs, selon André de Staercke et son homologue néerlandais, les éventuelles demandes françaises risquent de « *perpétuer le nationalisme d'un pays sous le couvert de l'alibi européen. Elles [peuvent] aussi avoir pour effet pratique de détruire un Traité laborieusement mis sur pied et dont [les] gouvernements [sont] prêts à poursuivre la ratification et l'application.* »[736] En outre, il est décidé début février 1953, afin de « *garantir la liberté politique de [leurs] gouvernements (...), que les chefs des délégations militaires belges et néerlandais feraient acter une réserve de leurs gouvernements respectifs, suivant laquelle ceux-ci ne pouvaient pas être considérés comme engagés à une forme déterminée d'intégration par le fait de l'établissement d'un plan technique de déploiement* »[737].

Si le gouvernement belge assure vouloir tout mettre en œuvre pour que le traité soit ratifié, le sujet est loin de faire l'unanimité au sein des partis. Une commission spéciale de la Chambre sur la CED est dès lors constituée le 10 février 1953. Van Zeeland insiste néanmoins sur l'importance pour la Belgique de ratifier le traité, ou du moins de donner une réponse claire à ses alliés européens d'ici « *deux, trois ou quatre mois au maximum* »[738]. Le ministre des Affaires étrangères belge regrette en effet la politique hésitante de son pays qui donne l'« *impression que nous sommes incapables de nous mettre d'accord* »[739]. Personnellement van Zeeland souhaite que la Belgique ratifie le traité car, dit-il, « *il est grand temps que nous puissions avancer dans la bonne voie et obtenir les résultats que nous avons nous-mêmes proclamés indispensables* »[740], à savoir « *former les unités allemandes, qui devront prendre leur part dans la défense de l'Occident* »[741].

Les 24 et 25 février 1953, une réunion des ministres des Affaires étrangères des Six, présidée à Rome par Paul van Zeeland, permet d'apaiser les tensions entre les pays européens. La conférence traite de la CED et de l'inclusion du principe d'un marché commun général dans le projet de la Communauté politique européenne. Georges Bidault, devenu ministre des Affaires étrangères français, y rappelle que les protocoles ont un « *caractère purement*

---

[735] *Ibid.*, Note d'A. de Staercke, *op. cit.*
[736] *Ibid.*, p. 4.
[737] AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à P. van Zeeland, Paris, 4 février 1953, p. 2.
[738] « Déclaration de M. van Zeeland à la Chambre du 10 février 1953 », dans J.-A. Noville, *Paul van Zeeland et la politique étrangère de la Belgique*, Bruxelles, 1954, p. 211.
[739] *Ibid.*
[740] *Ibid.*
[741] *Ibid.*, p. 210.

interprétatif (...) [et] qu'il n'est pas question de changer la lettre ou l'esprit du traité »[742]. Le gouvernement français s'engage également à « *reformuler ses protocoles et les soumettre au comité intérimaire dans les plus brefs délais* »[743]. Une telle décision ne peut que réjouir les Belges mais également Adenauer, qui insiste sur le fait que « *son pays n'accepterait pas un traité dans lequel les partenaires ne bénéficieraient pas des mêmes droits* »[744].

André de Staercke assiste à cette réunion et discute longuement avec Hervé Alphand[745], qui préside la délégation française au comité intérimaire de la CED[746]. Ce dernier a pour mission de négocier les protocoles additionnels, « *sans lesquels, d'après [son] gouvernement, [ils] ne [pourront] jamais faire passer le traité* »[747]. À l'issue de la première journée de conférence, van Zeeland réprimande de Staercke: « *Voilà ce dont on vous accuse, c'est que vous dépassez constamment vos instructions.* »[748] Et l'ambassadeur de répondre, « *[ç]a c'est vrai, ça, parce que je vous écoute. Vos instructions, c'est que je dois les dépasser. Vous m'avez donné un cadre général (...). Il n'y a aucune chance que ça réussisse, alors donnons-nous au moins le crédit d'avoir été plus européen que les plus européens.* »[749] Van Zeeland lui demande alors de regagner la réunion et l'autorise désormais à « *aller de l'avant mais [de ne pas réussir]* »[750]. André de Staercke dira par la suite s'être inspiré d'un conseil de son ami Salazar, qui lui confiait que, s'il insistait pour l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN, c'était parce qu'il savait que les pays membres refuseraient toujours[751]. La mort de Staline ralentit le processus de ratification, déjà difficile, du traité de Paris. De Starcke souhaite néanmoins apporter sa contribution en appuyant l'introduction des protocoles additionnels demandés par la France moyennant une révision qui satisfasse l'ensemble des Alliés.

La mort de Staline complique la ratification

D'après André de Staercke, l'Alliance atlantique est un « *court-circuit de l'histoire* »[752] que l'on doit à Staline. Et d'ajouter : « *Il faudrait lui ériger une statue, à Staline, parce que c'est lui qui a donné, après la guerre, dans le danger qu'il constituait, le*

---

742 Keesings Historisch Archief, n°1132, 22-28 février 1953, p. 10499.
743 *Ibid.*
744 *Ibid.*
745 A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 18.
746 H. Alphand, *L'étonnement de l'être. Journal 1939-1973*, Paris, 1977, p. 257.
747 *Ibid.*, p. 233.
748 A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*
749 *Ibid.*, pp. 18-19
750 *Ibid.*, p. 19.
751 *Ibid.*
752 A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, André de Staercke. Entretien avec F. Duchêne le 22 août 1986 à Bruxelles, Historical Archives of the European Union, p. 3.

sentiment qu'il fallait s'unir. »[753] La mort de Staline fait naître un grand espoir de changement dans le conflit Est-Ouest. On est alors plus sensible à la brutalité du dictateur qu'à la nature même du système soviétique, lequel va néanmoins (d'aucuns diront : « évidemment ») lui survivre[754]. La pression en faveur d'une détente avec l'Est devient très forte dans une grande partie du monde occidental, en particulier en Europe. Selon G.-H. Soutou, le large consensus antisoviétique des années 1950-1952 qui a soutenu les débuts de l'Alliance atlantique ne retrouvera d'ailleurs plus jamais la même force[755].

Le nouveau contexte international complique considérablement la ratification de la CED en France, où beaucoup remettent en cause l'opportunité d'un tel projet[756]. Incontestablement, la mort de Staline et les gestes de détente de ses successeurs renforcent nombre de responsables dans l'idée que la menace soviétique est désormais moins grave et qu'il faut tenter une ultime négociation avec Moscou avant de réarmer l'Allemagne[757]. Les autorités soviétiques redoutent le projet de la CED qui rendrait possible, selon eux, un alignement définitif de l'Europe occidentale sur les États-Unis[758]. Dès 1953, les Soviétiques mènent d'ailleurs une campagne acharnée auprès des Français pour empêcher la ratification de la CED[759]. Tout cela n'échappe pas à Spaak, pour qui « *[l]es changements récents des tactiques internationales de l'Union soviétique sont une menace réelle pour ce travail d'unification européenne (...). Le moment est dangereux. Un faux pas, et nous risquons de perdre les fruits de nos efforts.* »[760] Van Zeeland ne croit pas que « *le danger d'agression soit différent ni pire ni moindre*[761] *(...) [, ni] que les Soviets (...) désirent changer dans l'avenir leur ligne politique générale. Leur objectif a été et reste [selon lui] la conquête du monde à l'idéologie communiste. Pour réaliser cet objectif, tous les moyens sont bons, même la force ou la détérioration par l'intérieur.* »[762] Et d'ajouter que la ratification du traité sur la CED « *offre une solution pratique, raisonnable et suffisante, aux exigences de la situation telle qu'elle s'impose à nous* »[763].

---

[753] *Ibid.*
[754] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2010, p. 373.
[755] *Ibid.*, p. 401.
[756] *Ibid.*, p. 402.
[757] *Ibid.*, p. 403.
[758] *Ibid.*, pp. 353-354.
[759] Les Soviétiques utilisent tous leurs réseaux d'influence pour persuader les Français que le réarmement allemand est dangereux pour la France et que la CED va aboutir à une entente étroite entre les États-Unis et l'Allemagne au détriment des intérêts français (*Ibid.*, pp. 402 et 421).
[760] ACUE (American Committee on United Europe), *European Union. A Survey of Progress*, août 1953, p. III, cité par P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, Paris, 1980, p. 409.
[761] « Déclaration [de van Zeeland] à la Chambre du 12 novembre 1953 », dans J.-A. Noville, *Paul van Zeeland et la politique étrangère de la Belgique*, Bruxelles, 1954, p. 233.
[762] AMAEB, 12.486, Secrétariat [du Conseil des ministres de la CECA], Procès-verbal de la réunion des six ministres des Affaires étrangères – Baden-Baden, le 7 et 8 août 1953 – Séance du 8 août 1953, [Bruxelles], 11 août 1953 (DDB, vol. 2, p. 262).
[763] « Déclaration [de van Zeeland] (…) », *op. cit.*, p. 237.

Lors de la session du Conseil de l'Atlantique Nord d'avril 1953, les Occidentaux déclarent que « *rien ne [semble] indiquer un changement dans les objectifs ultimes de l'Union Soviétique et [constatent] que la puissance militaire de l'URSS et de ses satellites n'a cessé de croître. En conséquence, le Conseil [affirme] à nouveau la nécessité pour les peuples libres de rester vigilants, unis et persévérants dans l'effort.* »[764] Le Conseil réaffirme par ailleurs « *l'intérêt essentiel que présente pour l'Alliance la mise en vigueur de la CED* »[765] et se félicite des ratifications déjà intervenues.

L'Allemagne est le premier État à ratifier le traité de la CED, le 15 mai 1953, après le vote favorable du Bundesrat[766]. La ratification avait déjà été obtenue au Bundestag le 19 mars 1953. L'assemblée parlementaire allemande précise néanmoins sous forme de résolution que, si les protocoles additionnels français sont jugés contraires à l'esprit ou à la lettre du traité, ils devront être soumis à son approbation[767]. Par cette ratification relativement rapide, Adenauer espère obtenir le soutien de l'administration Eisenhower et, à partir de là, permettre à l'Europe occidentale d'exercer une très forte attraction sur l'Europe orientale (*Magnettheorie*, « théorie de l'aimant »). Selon lui, l'URSS serait ainsi obligée, à terme, de relâcher son étreinte sur l'est du continent, ce qui rendrait dès lors la réunification possible[768]. De son côté, André de Staercke estime que « *l'idée des Allemands [est] de montrer le maximum de conciliation jusqu'au moment où la France sera fermement engagée sur un chemin dont elle ne [pourra] plus s'écarter ni à droite ni à gauche [par des protocoles contraires à l'esprit du traité] ; à ce moment, s'il y a des réticences il sera possible pour les autres d'aller de l'avant en laissant les Français sur place* »[769].

Quelques jours après le vote du Bundestag, et comme l'avait promis Bidault en février, les « *protocoles additionnels* » français deviennent des « *instructions* », qui sont coulées dans une forme plus acceptable pour les Alliés. Selon ce document, les forces du contingent français pourraient être soustraites à l'armée européenne en cas de danger dans les territoires d'outre-mer, à la condition que cette réaffectation ne se fasse pas au détriment de la sécurité de la communauté européenne. Outre la pondération des voix au sein du Conseil des ministres qui sera fixée à la fin de la période de transition par une résolution unanime du Conseil, il est également question d'un statut unique pour les troupes européennes et d'une uniformisation aussi grande que possible de l'entraînement et de l'équipement des forces nationales et des contingents de la CED. Les Français ne parlent donc plus, comme

---

764 H. L. Ismay, *OTAN 1949-1954, Les cinq premières années*, Utrecht, 1954, p. 211.
765 *Ibid.*
766 J. Moch, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Paris, 1965, p. 304.
767 Keesings Historisch Archief, n°1136, 22-28 mars 1953, p. 10547.
768 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 351.
769 AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 6 janvier 1954, p. 2.

précédemment, d'un accroissement du rôle des gouvernements dans les plans de mobilisation, la formation militaire, la production, l'importation et l'exportation du matériel de guerre. Enfin, les instructions françaises prévoient que les négociations avec les États-Unis relatives à l'aide militaire et financière seront menées en commun et qu'elles commenceront le plus rapidement possible[770].

Le 24 mars 1953, le gouvernement français obtient l'acceptation des protocoles additionnels par les cinq autres pays signataires[771]. Eisenhower met néanmoins ses Alliés en garde : « *Lorsqu'ils présenteraient des conditions préalables à la ratification, les Français devraient être très soucieux de souligner pourquoi ces propositions sont en fait vitales pour la France et ne constituent ni des détails secondaires ni des manœuvres d'obstruction.* »[772] La presse de New York salue ce qu'elle appelle un « *triomphe diplomatique* »[773] pour la France, triomphe, qui selon Hervé Alphand, a été facilité par ses collègues du comité intérimaire, « *surtout le Belge André de Staercke et, dans une certaine mesure, l'Allemand Blank*»[774].

En France, si le nouveau gouvernement formé fin juin 1953, avec à sa tête Joseph Laniel et Georges Bidault aux Affaires étrangères, reste ferme face à l'URSS, un nombre croissant de personnes pensent que la menace soviétique est désormais moins grave et qu'il faut tenter une ultime négociation avec Moscou avant de réarmer l'Allemagne[775]. La révolte qui vient d'ébranler, les 16 et 17 juin, l'État est-allemand accentue ce sentiment : le glacis soviétique paraît menacé de délabrement[776]. Dans ce contexte, les Occidentaux décident de tenir entre eux une conférence au sommet dans l'archipel des Bermudes afin de se mettre d'accord sur l'attitude à observer face à Moscou. Celle-ci, initialement prévue pour juin, doit cependant être reportée à décembre 1953, suite à une crise ministérielle française et, du côté anglais, par l'état de santé de Churchill, frappé par une congestion cérébrale[777].

De son côté, la deuxième Chambre néerlandaise ratifie le traité en juillet 1953. L'arrivée de Johan Willem Beyen, ardent défenseur de l'intégration européenne, aux Affaires étrangères à la place de l'atlantiste Dirk Stikker n'est pas anodine. Les Néerlandais affirment ainsi aux yeux des Américains, favorables à la ratification, leur loyauté envers la cause

---

[770] Keesings Historisch Archief, *op. cit.*, p. 10553.
[771] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 403.
[772] *Ibid.*
[773] H. Alphand, *L'étonnement de l'être. Journal 1939-1973*, Paris, 1977, p. 233.
[774] *Ibid.*
[775] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 402-403.
[776] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 409. En juin 1953, a lieu en Allemagne de l'Est une manifestation de maçons qui s'insurgent contre la non-prise en compte par le Politburo est-allemand de la pénibilité de leurs conditions de travail. Le 17 juin, les troubles s'étendent aux différents centres industriels de la RDA, et l'état de siège est proclamé par les autorités militaires soviétiques. Les chars interviennent et l'affaire est réglée le soir même, avec environ deux cents manifestants tués (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 385).
[777] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 411.

européenne[778]. Certains opposants au traité manifestent également leur approbation, tout en espérant néanmoins que le projet échouera à Paris et que la France portera seule la responsabilité de l'échec[779].

Au même moment, en Belgique, la commission spéciale sur la CED approuve le traité par 17 voix contre 7[780]. Il faut dire que la pression américaine sur van Zeeland a été très importante. Eisenhower avait en effet confié quelques semaines auparavant à Robert Silvercruys, ambassadeur de Belgique à Washington, qu'il espérait que le ministre des Affaires étrangères belge réussirait à convaincre les hommes politiques de son pays de ce que « *la Belgique a une place à prendre non seulement dans l'histoire de l'Europe mais aussi en Amérique où la ratification, ne fût-ce que par la Chambre seule cet été, du Traité de la Communauté Européenne de Défense serait interprétée comme le gage de la volonté nationale de prendre sa part dans une entreprise commune de défense à laquelle les États-Unis sont associés* »[781].

En septembre 1953, van Zeeland développe une politique de détente originale, s'appuyant sur une nouvelle stratégie de défense. Plus précisément, il propose un plan d'ouverture à l'Est destiné à sauvegarder la paix avec la Russie et l'Europe de l'Est par la réunification de l'Allemagne et la création d'une zone tampon en Allemagne orientale. Selon ce plan, valable pour vingt ans, les troupes d'occupation occidentales et soviétiques quitteraient le territoire allemand. Seules resteraient quelques unités d'une armée européenne, dont l'Allemagne ferait partie, entre le Rhin et les frontières orientales de la République fédérale[782]. Cette idée suscite des inquiétudes en Allemagne de l'Ouest. Le gouvernement fédéral redoute en effet qu'un tel plan entrave la ratification de la CED, entraîne le retrait des troupes américaines en Europe et fixe définitivement la frontière Oder-Neisse[783].

---

[778] A.G. Harryman et J. van der Harst, « From Antagonist to Adherent: the Netherlands and the European Defence Community », dans M. Dumoulin (sous la dir.), *La Communauté européenne de défense. Leçons pour demain ?*, Bruxelles, 2000, p. 177.
[779] *Ibid.*, p. 178.
[780] J. Moch, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Paris, 1965, p. 305.
[781] AMAEB, 12.517, R. Silvercruys, ambassadeur de Belgique à Washington, à P. van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, Washington, 24 juin 1953 (DDB, vol. 2, p. 353).
[782] V. Dujardin et M. Dumoulin, *Paul van Zeeland, 1893-1973*, Bruxelles, 1997, p. 222 ; P. Deloge, « Paul van Zeeland », *op. cit.*, p. 95.
[783] Chr. Brüll, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich 1944-1958*, Essen, 2009, p. 340. La « frontière Oder-Neisse » ou « ligne Oder-Neisse » est le nom couramment donné à la frontière entre l'Allemagne et la Pologne, qui suit pour l'essentiel le cours de l'Oder et de son affluent la Neisse, passant parfois d'une rive à l'autre sur les deux cours d'eau. Elle a été définie par les Alliés lors de la conférence de Potsdam en 1945. Le rapport final de celle-ci prévoit que les territoires de l'est de l'Allemagne au-delà de la ligne Oder-Neisse et le territoire de la ville libre de Dantzig, région représentant alors 25 % des capacités agricoles de l'Allemagne, seront remis à l'administration de l'État polonais jusqu'à la fixation définitive de la frontière ouest de la Pologne. Le tracé définitif devait être établi par un traité de paix, qui ne verra pas le jour. La ligne Oder-Neisse est reconnue comme frontière par la RDA dès 1950 (accords de Görlitz) et par la RFA, *de facto* en 1970 (traité de Moscou et traité germano-polonais), et *de jure* en 1990, lors de la réunification allemande [traité « 2 AK 4 » associant les deux Allemagnes et les quatre puissances alliées signataires des accords de Potsdam (États-Unis, France, Royaume-Uni et URSS)]. L'établissement de

Pour la Belgique, van Zeeland recommande une politique « *dyptique* » : ne perdre aucune occasion de négocier avec l'URSS tout en renforçant « *la capacité du monde libre* »[784]. En définitive, les idées de van Zeeland en matière de détente, et son plan en particulier, visent à éviter au monde des décennies de « *paix dangereuse* » pendant lesquelles l'effort militaire pèserait sur les progrès scientifiques, économiques et sociaux et, de là, sur le bien-être et le niveau de vie de la population. Selon lui, en effet, « *toute course aux armements, lorsqu'elle est prolongée, finit par mener à la guerre* »[785]. Van Zeeland suggère en quelque sorte et avant l'heure le concept de détente-défense, qui sera approfondi par ses successeurs aux Affaires étrangères.

Fin septembre 1953, van Zeeland se rend à New York pour défendre ses idées auprès du président Eisenhower et de son secrétaire d'État, John Foster Dulles[786]. Le plan van Zeeland, qui fait parler de lui aux États-Unis, mais également en Europe, suppose une révision complète de la « *stratégie de l'avant* », alors souhaitée par l'OTAN. La guerre de Corée pose en effet la nécessité pour l'OTAN de disposer ses défenses en Europe aussi loin que possible vers l'Est, c'est-à-dire à hauteur du Rideau de fer plutôt que sur le Rhin. Les Américains sont intéressés par le projet de van Zeeland mais l'estiment prématuré[787]. Ils considèrent, à ce moment-là, qu'un tel plan ne sera pas acceptable pour les Soviétiques. D'après eux, il s'agit avant tout de finaliser le projet de la CED, et de garder les cartes avancées par Paul van Zeeland dans leur manche pour les utiliser le moment venu[788]. En réalité, avec l'échec de la CED, l'heure du plan van Zeeland ne viendra jamais[789]. Selon Deloge, au-delà des raisons qui ont apparemment provoqué l'échec, peut-être la principale faiblesse du fameux plan van Zeeland est-elle à chercher dans le caractère relativement superficiel de son approche militaire. D'après l'historien, la conception des problèmes de sécurité de van Zeeland est en effet avant tout politique et économique[790]. C'est en tout cas ce que pensent les Américains[791].

---

cette frontière sera longtemps considéré comme inacceptable par l'Allemagne de l'Ouest, où s'installeront un grand nombre des 12 millions de réfugiés allemands déplacés. L'*Ostpolitik* de Willy Brandt contribuera à apaiser les tensions en la matière (G. Rhode, « La ligne Oder-Neisse et la politique européenne », *Politique étrangère*, vol. 25, n°5, 1960, pp. 466, 469, 471-473 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 131, 133-136, 707, 709-710, 713-714, 1027 et 1036).

[784] AMAEB, 12.486, Note de Paul van Zeeland à J. Guillaume, [Bruxelles], 3 décembre 1953 (DDB, vol. 2, p. 265).

[785] P. Deloge, *op. cit.*

[786] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, Memorandum of Conversation, by the Secretary of State, Washington, 29 septembre 1953, p. 814.

[787] P. Deloge, *op. cit.*, pp. 96-97.

[788] FRUS, *op. cit.*

[789] P. Deloge, *op. cit.*, p. 97.

[790] *Ibid.*, p. 105.

[791] FRUS, *op. cit.*

De retour des États-Unis, Paul van Zeeland continue de faire pression sur la Chambre pour qu'elle ratifie au plus vite le traité sur la CED. Le ministre des Affaires étrangères la met en garde, en cas d'échec, contre la possibilité pour les Américains de se retirer à la périphérie de l'Europe[792]. Si le projet n'aboutit pas, trois autres hypothèses sont, à ses yeux, également possibles, à savoir l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN, une entente directe entre les États-Unis et l'Allemagne pour organiser la défense à l'Est, ou encore que l'Allemagne s'allie avec l'Est[793]. Et d'ajouter que ces options, comme celle de la stratégie périphérique, « *[coûteraient] infiniment plus cher, [contiendraient] plus de désavantages ou de danger, et [offriraient] moins de sauvegardes et de possibilités d'avenir* »[794]. Selon van Zeeland, la CED remplit trois objectifs : « *assurer la sécurité de l'Europe, en contribuant à sa défense ; favoriser l'intégration européenne [et] éliminer le danger d'une résurrection du militarisme allemand* »[795]. En Belgique, après de longues discussions et la déclaration gouvernementale de révision de la Constitution, la Chambre adopte le traité de la CED avec une majorité confortable, le 26 novembre 1953[796].

Entretemps, Eisenhower, Churchill, Laniel et Bidault se retrouvent, comme prévu, aux Bermudes du 4 au 8 décembre 1953. La conférence est surtout destinée à faire, vis-à-vis des opinions publiques et des Allemands en particulier, la preuve de la bonne volonté des Occidentaux. Le communiqué des Bermudes précise en effet que l'Allemagne devrait pouvoir être réunifiée par des élections libres, tout en conservant le droit d'adhésion à la CED. Churchill n'a cependant pas tort de constater qu'il est fort improbable, non seulement que les Soviétiques acceptent l'intégration de la RFA dans la CED, mais que la RDA vienne la rejoindre de surcroît. Selon G.-H. Soutou, cette conférence revêt néanmoins une importance souvent sous-estimée. D'une part, elle inaugure une méthode qui sera utilisée à maintes reprises par les Occidentaux, notamment quand ceux-ci se diviseront au sujet de l'attitude à observer vis-à-vis de l'Est et qu'il s'agira de réconcilier les durs et les « mous » en réaffirmant à la fois une volonté de défense, ici la CED, et une disponibilité pour négocier avec Moscou. D'autre part, elle contribue à braquer toute une partie de l'opinion française contre la CED et contre l'« atlantisme » parce qu'elle donne l'impression d'un *diktat* anglo-saxon. Les Anglais et les Américains somment en effet Bidault et Laniel de faire rapidement

---

[792] « Déclaration [de van Zeeland] (…) », *op. cit.*, p. 236. Selon G.-H. Soutou, Eisenhower comptait sur la mise sur pied de la CED afin de permettre aux États-Unis de retirer leurs troupes d'Europe, le pays réalisant ainsi d'importantes économies (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 394).
[793] « Déclaration [de van Zeeland] (…) », *op. cit.*, pp. 234-235.
[794] *Ibid.*, p. 234.
[795] AMAEB, 12.486, P. van Zeeland à J. Guillaume, [Bruxelles], 3 décembre 1953 (DDB, vol. 2, p. 264).
[796] Lors du vote à la Chambre, 148 parlementaires sont favorables au traité de la CED, 49 s'y opposent et trois s'abstiennent (Th. Luykx et M. Platel, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Amsterdam/Bruxelles, 1985, vol. 2, p. 478).

ratifier le traité, sous peine d'un réarmement unilatéral de l'Allemagne ou d'un retour à une stratégie périphérique, dans le chef des États-Unis[797].

Lors du Conseil des ministres de l'OTAN qui a lieu le 15 décembre 1953, Dulles continue à mettre la pression sur le gouvernement français. Il déclare en effet que, si l'on institue la CED, « *la peur d'un abandon militaire de l'Europe par les États-Unis n'aurait aucune base, mais que, si la Communauté de Défense n'[est] pas instaurée, il y [aura] une révision déchirante* [*agonizing reappraisal*] *de la politique américaine* »[798]. Il espère ainsi « *travailler pour qu'un gouvernement français accède au pouvoir à la seule fin de faire aboutir la CED* »[799]. En réalité, la menace américaine ne fait qu'accentuer en France le mouvement de résistance vis-à-vis de la CED[800]. L'engagement des États-Unis pour la sécurité de l'Europe devient même un nouveau préalable pour la ratification du traité par la France[801]. Le gouvernement français de Laniel ne tombe pas en juin 1953, comme espéré par les États-Unis[802]. Dulles change alors de stratégie : infléchir sa politique vis-à-vis de la France et recourir au langage de la persuasion[803].

De son côté, la première Chambre néerlandaise ratifie le traité de la CED le 20 janvier 1954. Selon Harryman et Van der Harst, les Pays-Bas « *échangent désormais, en apparence en tout cas, leur statut de vilain garçon pour celui d'élève modèle en matière de défense européenne* »[804]. Le *Plein* se montre désormais « *satisfait de la solution que donne le traité C.E.D. au problème de la place que doit occuper l'Allemagne en Europe, et il entend s'opposer à toute manœuvre, française surtout, qui tendrait à la remettre en question. Il est satisfait également des engagements pris par les États-Unis et l'Angleterre vis-à-vis des Six.* »[805]

Les Américains essaient de convaincre les Français de ratifier la CED, lors de la conférence de Berlin, qui a lieu du 25 janvier au 18 février 1954 et dont le principe avait été accepté par les Soviétiques début janvier 1954. Celle-ci réunit les ministres des Affaires étrangères de France, du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'URSS et aborde les questions épineuses de l'Allemagne et de l'Autriche mais également de la possibilité d'une réunion à cinq, avec la Chine[806].

---

797 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 406-408.
798 A. Grosser, *La IVe République et sa politique étrangère*, Paris, 1961, p. 293.
799 *Ibid.*, p. 294.
800 P. Mélandri, *op. cit.*, p. 429.
801 AMAEB, 12.496, E. Graeffe à P. H. Spaak, [Rapport] n° d'ordre 884, La Haye, 31 mai 1954, p. 2 ; A. Grosser, *op. cit.*, p. 293.
802 *Ibid.*, p. 294.
803 P. Mélandri, *op. cit.*, p. 430.
804 A.G. Harryman et J. van der Harst, *op. cit.*, p. 177.
805 AMAEB, 12.496, E. Graeffe à P.H. Spaak, [Rapport] n° d'ordre 732, La Haye, 4 mai 1954, p. 2.
806 G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 407-408.

La conférence des Quatre ne permet cependant pas de faire avancer le cas autrichien[807] ni la question allemande[808]. Au nom des Occidentaux, Eden introduit un plan pour l'Allemagne axé sur des élections libres, qui seraient suivies par la formation d'un gouvernement chargé de définir librement la politique extérieure de l'Allemagne. Le « plan Eden » vise clairement à rassurer les Soviétiques en faisant semblant de croire que l'Allemagne réunifiée pourrait ne pas adhérer à la CED[809]. Molotov, ministre des Affaires étrangères de l'URSS, qui redoute que ces élections mettent fin au communisme en RDA, exige quant à lui que la négociation d'un plan sur la « *sécurité européenne* »[810] précède la réunification définitive[811]. En outre, les Occidentaux ne réussissent pas à convaincre les Soviétiques du bien-fondé de la CED qui, disent-ils, contribuerait également à protéger la Russie[812]. En définitive, les quatre participants arrivent uniquement à convenir d'une conférence à Genève, prévue le 26 avril 1954, avec la participation de la république populaire de Chine, afin de discuter d'un règlement pacifique de la question coréenne et de la paix en Indochine[813].

En Belgique, le Sénat ratifie le traité de la CED le 12 mars 1954, avec une majorité assez large[814]. Deux jours plus tard, le Moniteur belge annonce la dissolution des deux Chambres, ce qui entraîne de nouvelles élections législatives[815]. Celles-ci sont provoquées anticipativement. La délégation de la souveraineté qu'implique le traité CED exige en effet une révision de la Constitution[816].

---

[807] Pour Molotov, la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne est une condition *sine qua non* pour le désengagement des troupes soviétiques en Autriche (A. Eden, *Full Circle*, Londres, 1960, p. 74).

[808] La « question allemande » concerne le destin de l'Allemagne dans son ensemble, lequel relève de la responsabilité ultime des quatre Grands, depuis la conférence de Potsdam jusqu'en 1990. Alors que les accords de Potsdam prévoient, dans un délai de deux ans, la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne, celui-ci n'aboutira en réalité qu'en 1990. La création en 1949 de deux États allemands rivaux (la RFA et la RDA) rend en effet la réunification du pays très compliquée. La question allemande proprement dite (élections libres et réunification) n'est pas envisagée de la même façon par les Occidentaux et par les Soviétiques (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 130, 132, 298, 410 et 412).

[809] ID., *La Guerre froide de la France 1941-1990*, Paris, 2018, p. 237.

[810] A. Eden, *op. cit.*, 1960, p. 71.

[811] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 412. Le plan de sécurité que soumet Molotov à ses collègues occidentaux comprend des « garanties de sécurité en Europe » et un « projet de traité de sécurité collective en Europe ». Les garanties reposent sur l'évacuation des deux Allemagnes par les forces étrangères dans un délai de six mois, avec possibilité de les réintroduire en cas d'atteinte à la sécurité. Le traité de sécurité donnerait naissance à des organismes paneuropéens permanents tout en excluant les Américains, la CED et l'OTAN. L'objectif immédiat de Moscou est d'empêcher la création de la CED, en disant aux Européens qu'on peut l'éviter en mettant sur pied un système européen de sécurité. La thèse soviétique est désormais fixée : la solution du problème allemand réside dans l'établissement préalable d'un système de sécurité. Et à plus long terme, il s'agit de séparer l'Europe des États-Unis et de mettre fin à l'Alliance atlantique (*Ibid.*, p. 415).

[812] P. Mélandri, *op. cit.,* p. 433.

[813] *Ibid.*, p. 434.

[814] Lors du vote au Sénat, 125 membres sont favorables au traité de la CED, 40 s'y opposent et 2 s'abstiennent (Th. Luykx et M. Platel, *op. cit.*, p. 478).

[815] *Ibid.*

[816] V. Dujardin et M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 203.

Bidault fait savoir à André de Staercke, « *à titre personnel* », que son gouvernement « *[va] tout mettre en œuvre pour la ratification du traité de la CED à partir du 9 avril, date d'entrée en vacances du Parlement, de sorte que le Gouvernement ne [pourra] plus être renversé sur un prétexte* »[817]. Il lui détaille la stratégie prévue. Le 9 au soir, Laniel précipitera les choses par l'annonce de l'approbation par le Conseil des ministres du traité avec le Royaume-Uni, qui sera signé le 12 avril. Ce même jour, le gouvernement de Londres fera une déclaration sur « *l'usage de la faculté d'intégrer des formations britanniques dans la CED* »[818]. Le 10 avril, il y aura une déclaration américaine sur le maintien des troupes américaines en Europe. En définitive, « *M. Laniel espère, en concentrant ses forces, faire un effet de masse à la rentrée parlementaire* »[819]. Par ailleurs, un « *effort maximum serait fait pour résoudre la question sarroise* »[820]. Bidault demande expressément à de Staercke de ne parler de ce plan à personne, si ce n'est à van Zeeland, afin de ne pas mettre en péril son projet[821]. En réalité, Bidault a fait les mêmes « confidences » à Douglas Dillon, ambassadeur des États-Unis à Paris, quelques jours avant son entrevue avec de Staercke. Il lui confie la crainte de son gouvernement de voir Eden déclarer, avant le 9 avril, que la France n'obtiendrait pas de grandes concessions du Royaume-Uni, ce qui entraînerait inévitablement la chute du gouvernement français[822].

Quelques jours après la confidence de Bidault à de Staercke, les Luxembourgeois ratifient le traité, après y avoir obtenu l'adjonction d'un protocole spécial. Celui-ci prévoit un accord particulier entre la Communauté et le Grand-Duché, dans lequel il est tenu compte de la faiblesse démographique du pays et de sa structure industrielle. Les Luxembourgeois estiment que, si l'Allemagne doit être réarmée, c'est encore le cadre européen qui est le plus approprié[823].

Les prévisions françaises sur les engagements anglo-saxons vis-à-vis de la CED s'avèrent correctes. Le 13 avril 1954, le Royaume-Uni signe une convention de coopération avec la CED. Elle obtient ainsi d'être présente au Commissariat et au Conseil des ministres

---

[817] AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à van Zeeland, Paris, 2 avril 1954.
[818] *Ibid.*
[819] *Ibid.*
[820] *Ibid.* Entamées le 9 février 1953, les négociations sur la question sarroise se heurtent à d'importantes difficultés. La France souhaite en effet que la Sarre demeure sous tutelle économique et militaire de la France tandis que l'Allemagne exige la réincorporation de la Sarre au sein de la RFA. Adenauer et Bidault réussissent néanmoins à s'entendre, le 20 mars, sur le principe de l'« européanisation » de la région, [qui prévoit de déclarer la Sarre territoire européen]. Le désaccord persiste néanmoins sur les modalités de sa réalisation (J.-B. Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, 1971, pp. 578-579 ; K. Adenauer, *Mémoires 1953-1956*, Paris, 1967, p. 352).
[821] AMAEB, 18.298/VII, *op. cit.*
[822] FRUS, 1952-1954, vol. 5 part 1, The Ambassador in France (Dillon) to the Department of State, Paris, 2 avril 1954, p. 924.
[823] G. Trausch, *Histoire du Luxembourg*, Paris, 1992, pp. 204-205 ; P. Mélandri, *op. cit.*, p. 306.

quand ses intérêts le lui conseilleront, sans pour autant prendre aucun engagement[824]. En effet, alors que Paris réclamait l'engagement de maintenir la puissance de feu britannique sur le continent, Londres se contente de répondre que ses troupes ne seront ni retirées, ni diminuées sans que la CED ait été préalablement « *consultée* ». Sa Majesté propose néanmoins de placer une division blindée dans la Communauté. C'est résignés que les Français signent ce nouvel « *accord d'association* » entre Londres et la CED[825]. Trois jours plus tard, Eisenhower offre quant à lui la garantie du maintien de ses troupes auprès des six nations signataires de la CED. En réalité, cinq États jouissent déjà de cette garantie au titre de l'OTAN, l'Allemagne se trouvant ainsi la seule bénéficiaire de ce geste[826].

Malgré l'engagement des États-Unis et celui du Royaume-Uni vis-à-vis de la sécurité de l'Europe, la ratification de la CED par la France reste compliquée. Outre la non-résolution de la question sarroise, les difficultés indochinoises du gouvernement français rendent en effet celui-ci moins que jamais capable de faire approuver la CED. Pire même ; le président du Conseil enregistre un nouveau recul sur la CED. Loin de faire l'unanimité derrière le traité, les garanties anglo-saxonnes provoquent un tollé au sein du Cabinet. Ainsi, les radicaux et les gaullistes s'indignent d'être mis devant le fait accompli lorsqu'on leur présente la convention d'association avec le Royaume-Uni. En définitive, lors du Conseil du 15 avril, il est seulement décidé de demander à la conférence des Présidents de fixer, le 18 mai, la date à laquelle le débat pourra avoir lieu. La discussion sur la CED sera finalement occultée par la chute de Diên Biên Phu[827]. De retour aux Affaires étrangères, Spaak œuvre, avec les Américains et avec l'aide de De Staercke, à convaincre les Français de ne pas abandonner le projet CED et à les persuader des conséquences catastrophiques d'une non-ratification.

[824] J. Moch, *op. cit.*, p. 306.
[825] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 436.
[826] J. Moch, *op. cit.*
[827] P. Mélandri, *op. cit.,* p. 443.

Chapitre 2. Le retour de Spaak n'empêche pas l'échec de la CED

Les démarches de Spaak pour surmonter la crise

En Belgique, un gouvernement socialiste-libéral mené par Achille van Acker voit le jour le 22 avril 1954. Après s'être « *donné sans réserve à la cause européenne* »[828] entre 1949 et 1954, Paul-Henri Spaak reprend les Affaires étrangères en mains. L'homme est bien décidé à mettre tout en œuvre pour obtenir que le gouvernement français, sans tarder davantage, soumette le traité sur la CED à la ratification de son Parlement[829]. D'autant que lui-même s'était déjà prononcé en faveur de l'adoption du traité alors qu'il siégeait à la Chambre sur les bancs de l'opposition. L'essentiel de son argumentation consiste à dire que la situation internationale ne permet pas de renoncer à l'alliance militaire américaine et qu'il faut par conséquent accepter le réarmement de l'Allemagne. Il vaut d'ailleurs, selon lui, beaucoup mieux « *créer une armée européenne où les forces allemandes [seront] intégrées que de permettre la résurrection d'une armée allemande nationale et indépendante* »[830]. Il reproche à son prédécesseur sa politique trop timide et peu claire en la matière[831]. Selon lui, elle consiste à défendre à tout prix la souveraineté des États dans une perspective confédérale, où le levier économique prime sur la dimension politique[832]. Spaak met quant à lui un point d'honneur à défendre la méthode supranationale[833] et défend activement le projet de Communauté européenne de défense (CED)[834].

Les États-Unis se réjouissent du retour de Spaak aux Affaires étrangères. Douglas Dillon, ambassadeur des États-Unis à Paris, suggère d'ailleurs à Dulles d'utiliser Spaak comme « *stalking horse* »[835] (homme de paille) dans l'affaire de la CED. Le Secrétaire d'État des États-Unis est bien conscient que Spaak représente une ultime possibilité de convaincre les Français de ne pas abandonner le projet de la CED. Il pense en effet que « *les difficultés en Indochine, et particulièrement la perte éventuelle de Diên Biên Phu, peuvent mettre le Gouvernement français en danger et compromettre le plan qu'il s'était proposé pour arriver à fixer le débat de ratification de la CED* »[836]. Dulles convie alors Spaak le 24 avril 1954,

---

828 P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 30.
829 ID., *Combats inachevés. De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris, 1969, p. 275.
830 *Ibid.*, p. 271.
831 « Allocution de Spaak en faveur de la CED, devant la Chambre le 19 novembre 1953 » dans P.-F Smets, *La pensée européenne et atlantique de P.-H. Spaak (1942-1972)*, vol. 1, Bruxelles, 1980, p. 381.
832 M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 454.
833 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, pour P.H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 28 août 1954, p. 74.
834 *Ibid.*, Baron Guillaume et A. de Staercke, télégramme par courrier n° I.558, Paris, 24 août 1954, p. 1.
835 FRUS, 1952-1954, vol. 5 part 1, The Ambassador in France (Dillon) to the Department of State, Paris, 13 avril 1954, p. 948.
836 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, Procès-verbal de l'entretien [du 24 avril 1954] entre M. Dulles, secrétaire d'État aux Affaires Étrangères des États-Unis et M. Spaak, Ministre des Affaires Étrangères, Bruxelles, 26 avril 1954, p. 1.

dans la résidence de l'ambassadeur américain à Paris, en présence de David Bruce[837], envoyé personnel du président des États-Unis, mais également en présence d'André de Staercke. Le Secrétaire d'État demande à Spaak comment il envisage la situation et ce qu'il faudrait faire, selon lui, avec la France. Les États-Unis ont en effet utilisé, en vain, « *tous les moyens imaginables pour la mettre en mesure de pratiquer une politique européenne définie et de ratifier la Communauté européenne de défense* »[838]. Spaak signale alors au Secrétaire d'État que Bidault et Schuman l'ont approché pour obtenir un nouveau préalable à la ratification de la CED, à savoir le « *contrôle démocratique de la CECA et de la CED sous la forme de la substitution d'une Assemblée élue à l'Assemblée consultative prévue pour ces Organismes par les Traités existants* »[839].

Pour Spaak, « *si le contrôle démocratique est le prix auquel il faut acheter la CED, qui est indispensable, [il] est prêt à payer ce prix* »[840]. Il est donc bien décidé, après avoir consulté son gouvernement, à donner son accord pour un communiqué annonçant l'intention des gouvernements des six pays membres de la CED de se concerter pour la réalisation du contrôle démocratique après ratification. Dulles remercie Spaak de sa compréhension et déclare que son pays est prêt à le soutenir. Le secrétaire d'État lui confie alors que, pour les États-Unis, il représente en Europe, « *comme le Chancelier Adenauer, un homme politique ayant le sens du leadership* »[841] et que, s'ils ne peuvent pas lui « *donner un chèque en blanc, (...) [ils peuvent l'assurer] de [leur] sympathie et (...) de beaucoup plus* »[842]. Dulles exprime le souhait de demeurer en contact constant avec Spaak, par l'intermédiaire de David Bruce et d'André de Staercke[843].

Quelques jours plus tard, Dulles propose à Spaak que les quatre pays ayant déjà ratifié le traité invoquent l'article 132 de celui-ci afin de faire pression sur les Français[844]. Selon cet article en effet, « *au cas où tous les instruments de ratification n'auraient pas été déposés dans un délai de six mois à dater de la signature du présent Traité, les Gouvernements des États ayant effectué le dépôt se concerteraient sur les mesures à prendre* »[845]. À ce stade, seuls le Benelux et la République fédérale d'Allemagne ont ratifié le traité. Les autorités italiennes sont en effet peu pressées de le faire. La question ne sera d'ailleurs jamais traitée à

[837] Le 19 février 1953, Bruce est désigné comme observateur des États-Unis auprès du Comité intérimaire de la CED (FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, List of Persons, Bruce, David K.E.).
[838] AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, Procès-verbal de l'entretien, *op. cit.*
[839] *Ibid.*, p. 2.
[840] *Ibid.*
[841] *Ibid.*, p. 3.
[842] *Ibid.*
[843] *Ibid.*
[844] FRUS, 1952-1954, vol. 5 part 1, The Secretary of State to the Department of State, Genève, 29 avril 1954, pp. 952-953.
[845] *Traité instituant la Communauté européenne de défense (Paris, 27 mai 1952)*, article 132 [document mis en ligne par le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), www.cvce.eu, consulté le 14 mars 2018].

l'assemblée plénière du Parlement italien[846]. À l'issue de l'entretien, Spaak assure à Dulles qu'il va réfléchir à cette « *idée très intéressante* »[847] et qu'il restera en contact étroit avec Bruce par l'intermédiaire d'André de Staercke[848].

Le projet de communiqué commun des Six à propos de la transformation de l'assemblée de la CED est rédigé au début du mois de mai 1954. Il reste cependant dans les cartons[849]. Les préoccupations de Paris sont en effet ailleurs. Les difficultés indochinoises du gouvernement français le rendent en effet moins que jamais capable de faire ratifier la CED. S'ajoute à cela le fait qu'aucun accord n'est encore en vue à propos de la Sarre, dont l'adoption est une condition préalable à la ratification du traité[850].

Quelques semaines après la chute de Diên Biên Phu, le diplomate David Bruce vient à Bruxelles pour s'entretenir avec Spaak sur les probabilités d'entrée en vigueur de la CED. André de Staercke et Robert Rothschild assistent également à la réunion. L'ambassadeur américain demande au ministre belge « *quelle action pourrait être envisagée pour éclairer l'opinion française et lui montrer l'abîme vers lequel elle court* »[851]. En réalité, le gouvernement américain envisage des mesures radicales si la CED n'est pas approuvée par l'Assemblée nationale française avant l'été 1954. Un nouvel amendement est en préparation, qui envisage de mettre fin à l'aide militaire à la France. Or, selon Bruce, « *sans aide américaine il n'y aurait plus, à proprement parler, d'armée française* »[852]. Et d'ajouter que l'amendement sera certainement adopté, car l'ambassadeur américain a trouvé dans l'opinion parlementaire à Washington « *une opposition grandissante à la politique actuelle de coopération avec l'Europe* »[853]. Bruce informe confidentiellement ses interlocuteurs que les États-Unis envisagent, en accord avec le Royaume-Uni et sans la France, de lever le statut d'occupation en Allemagne occidentale, comme première mesure d'action sans l'Hexagone. Spaak et de Staercke élèvent de sérieuses objections à une telle action qui consisterait en une « *piqûre de moustique avec les effets d'un coup d'épée* »[854]. Selon eux, elle provoquerait un tollé en France sans avoir de résultats pratiques réels. Bruce fait alors remarquer que les États-

---

[846] A. Varsori, « Italian Diplomacy and the "querelle de la CED" (1952-1954) » dans M. Dumoulin (sous la dir.), *La Communauté européenne de défense. Leçons pour demain ?*, Bruxelles, 2000, p. 183. Selon H. Brugmans, deux éléments expliquent que la campagne en faveur du traité s'effectua difficilement en Italie. La première cause est le remplacement d'Alcide de Gasperi au poste de Premier ministre par Giuseppe Pella, Amintore Fanfani ensuite et enfin Mario Scelba. Une deuxième cause de malaise s'y ajoute : le problème du « Territoire Libre de Trieste » qui détourna l'opinion italienne de la construction européenne (H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges, 1970, pp. 177-178).
[847] FRUS, 1952-1954, vol. V part 1, The Secretary of State, *op. cit.*, p. 953.
[848] *Ibid.*
[849] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 469.
[850] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 443.
[851] AMAEB, 18.298/VII, Entretien entre MM. Bruce et Spaak (Étaient présents : MM. de Staercke et Rothschild), Bruxelles, 1er juin 1954, p. 2.
[852] *Ibid.*, p. 3.
[853] *Ibid.*
[854] *Ibid.*, p. 5.

Unis, après deux ans de « *propagande pour la CED* »[855], sont dans un état d'esprit qui ne permet pas d'envisager sérieusement l'entrée de l'Allemagne à l'OTAN ni le réarmement non contrôlé de l'Allemagne en dehors de la CED. La seule possibilité qui reste au gouvernement américain en cas d'échec de la CED serait le réexamen de sa stratégie et sans doute l'organisation d'une défense périphérique, axée sur l'Angleterre et l'Espagne. David Bruce déclare également que Washington envisage, à titre d'avertissement, le retrait d'une division américaine en Europe[856]. Il estime cependant, tout comme Spaak et de Staercke, que ce serait là une mesure déplorable. L'effet produit en France serait en effet contraire à celui désiré et cette division, dans l'état de l'opinion parlementaire à Washington, ne reprendrait probablement plus jamais le chemin de l'Europe[857].

Spaak estime qu'il est essentiel de placer le gouvernement français devant ses responsabilités et de le persuader des conséquences catastrophiques de la non-ratification[858]. Bruce et Spaak se mettent alors d'accord sur un calendrier d'action plus ou moins établi[859]. Primo, il est décidé de ne rien tenter vis-à-vis de Paris avant le 10 juin, afin de laisser au gouvernement français toutes ses chances dans le débat sur la CED à l'Assemblée nationale et lui enlever de surcroît le prétexte de la pression étrangère. Secundo, le comité de direction de la CED devra se réunir à Paris le 3 juin pour examiner une procédure relative à la signature des protocoles additionnels par le ministre français des Affaires étrangères. Lors de cette réunion, André de Staercke insistera pour que la signature des protocoles ait lieu aux alentours du 10 juin. Il devra également se montrer très ferme afin d'éviter de nouveaux délais[860]. Tertio, si Pierre-Henri Teitgen, vice-président du conseil des ministres, n'a pu obtenir l'accord du gouvernement français sur l'arrangement franco-sarrois pour le 10 juin et qu'aucune date n'a été fixée pour le débat à l'Assemblée nationale, les cinq ministres des Affaires étrangères des États en faveur de la CED adresseront, « *en secret* »[861], un premier avertissement à leur collègue français et le sommeront de prendre enfin position[862].

Quarto, au cas où la mise en garde devait rester sans effet, Spaak suggère que le président Eisenhower envoie une lettre très secrète au président de la République René Coty, dans laquelle il exposera solennellement l'obligation dans laquelle se trouverait Washington, au cas où la CED n'entrerait pas en vigueur, de réexaminer l'ensemble de la politique des

855 *Ibid.*
856 *Ibid.*
857 *Ibid.*, p. 6.
858 *Ibid.*, p. 3.
859 *Ibid.*, p. 6.
860 *Ibid.*
861 *Ibid.*
862 *Ibid.*

États-Unis[863]. Quinto, si ces démarches s'avèrent toutes infructueuses, Spaak propose de réunir les pays ayant ratifié la CED avec le Royaume-Uni et les États-Unis. Selon le ministre belge, « *une pareille conférence dont Paris serait pour la première fois exclue devrait constituer un avertissement du plus grand sérieux et indiquer à la France qu'en refusant d'accepter la CED elle se fait l'instrument de son isolement et oblige ses partenaires à rechercher un système européen nouveau dont elle ne serait plus l'élément principal* »[864]. Selon Spaak néanmoins, cette étape « *ne doit être franchie qu'après mûres réflexions ; après avoir discuté de la chose avec les Britanniques et même après avoir essayé de se rendre compte de la réaction française* »[865]. Il garde par ailleurs le ferme espoir « *qu'en présence du spectre de leur isolement et des conséquences que celui-ci doit amener en Europe, la France finalement se ralliera au système politique dont la CED est la pierre angulaire* »[866]. Sexto, à la suite de cette éventuelle conférence, il faudrait peut-être réunir le Conseil atlantique pour réexaminer l'ensemble de la situation créée par la conférence française. L'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN pourrait y être proposée. Le Conseil l'accepterait sans doute à l'unanimité, à l'exception de la France. Ce serait l'ultime possibilité d'avertissement à la France. Il faudrait par ailleurs que les États-Unis et le Royaume-Uni soutiennent cette proposition. Spaak et Bruce conviennent en tout cas de l'importance d'arriver à une décision avant la fin juillet et le début des vacances parlementaires françaises[867]. Après la réunion, Spaak demande à de Staercke de n'envoyer à Bruce qu'une partie de l'aide-mémoire relative à leur conversation, à savoir un plan d'action succinct des mesures qui pourraient être envisagées. Il estime en effet que le reste de la conversation est « *si explosif qu'il hésite à mettre cette dynamite en circulation* »[868].

La mise en œuvre du calendrier fixé par les protagonistes belgo-américains n'est que partiellement réalisée. Au début du mois de juin, l'Assemblée nationale discute de l'Indochine mais également de la CED[869]. De Staercke confie alors à Spaak qu'il a appris d'une « *source très confidentielle* »[870] que les États-Unis auraient promis, « *si nécessaire* », l'intervention d'une division de la marine en Indochine[871]. De Staercke précise que « *cette information*

---

[863] *Ibid.*, pp. 3 et 7.
[864] *Ibid.*, p. 4.
[865] *Ibid.*
[866] *Ibid.*
[867] *Ibid.*, p. 7.
[868] AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à D. Bruce, s.l., 5 juin 1954.
[869] A. Grosser, *op. cit.*, p. 299.
[870] Le nom de cet informateur n'est pas précisé (AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, Télégramme téléscripté chiffré n° 152, s.l., 9 juin 1954, p. 2).
[871] *Ibid.*

[d'intervention] est limitée à très peu de personnes en raison des répercussions possibles aux États-Unis »[872].

Joseph Laniel est conscient que seul un succès de la CED l'assurerait d'un soutien entier des États-Unis en Indochine. Or, très vite, les difficultés du gouvernement français là-bas le rendent moins que jamais capable de faire ratifier la CED et cette incapacité contribue à diminuer les chances d'une intervention directe des États-Unis, qui n'aura d'ailleurs jamais lieu[873]. Le 9 juin, comme aucune date n'a encore été fixée pour le débat à l'Assemblée nationale, André de Staercke contacte Carl Friedrich Ophüls, conseiller juridique de la délégation allemande,[874] pour lui faire part de l'intérêt de réunir les ministres des Affaires étrangères des États ayant ratifié la CED, afin de forcer les Français à en faire de même dans un délai raisonnable[875].

Le 12 juin 1954, le gouvernement Laniel est renversé par l'Assemblée nationale, laquelle refuse d'accorder sa confiance au traité de Paris[876]. Comme convenu avec Spaak début juin, le président Eisenhower fait alors parvenir un message au président René Coty pour l'avertir des intentions stratégiques des États-Unis en cas d'échec de la CED. D'aucuns soupçonnent Monnet de ne pas y être étranger. Les mémoires de ce dernier ne confirment évidemment en rien ces rumeurs[877].

Le 17 juin 1954, Pierre Mendès France est nommé président du Conseil et prend la tête du gouvernement de la France. Il occupe également la fonction de ministre des Affaires étrangères. Il se donne jusqu'au 20 juillet pour aboutir à un cessez-le feu en Indochine ou, en cas d'échec, de remettre la démission de son gouvernement[878]. Lorsque la paix en Indochine sera rétablie et que des décisions essentielles seront prises pour le redressement de l'économie de l'Hexagone, il s'engage à ce que l'Assemblée nationale soit saisie, avant les vacances parlementaires, de propositions précises vis-à-vis de la Communauté européenne de défense[879]. Il s'agira alors de définir les conditions qui, « *tenant compte des aspirations et des scrupules du pays (...), permettent de créer le large assentiment national qui est indispensable à tous projet de défense européenne* »[880]. Mendès France précise néanmoins que l'accomplissement des tâches qui viennent d'être énumérées doit aller de pair avec le

---

[872] *Ibid.*
[873] P. Mélandri, *op. cit.*, pp. 442-444.
[874] H. Alphand, *L'étonnement, op. cit.*, p. 265.
[875] AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, Télégramme téléscripté NATO n°153 chiffré, Paris 9 juin 1954.
[876] J. Laniel, *Jours de gloire et jours cruels 1908-1958*, Paris, 1971, p. 285.
[877] R. Massigli, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Paris, 1978, p. 432.
[878] P. Mendès France, *Gouverner c'est choisir. Sept mois et dix-sept jours. Juin 1954-février 1955*, Paris, 1955, p. 19.
[879] *Ibid.*, pp. 21 et 23.
[880] *Ibid.*, p. 23.

« *rétablissement de la concorde et de la sécurité* »[881] en Tunisie et au Maroc, qui viennent d'accéder à l'indépendance mais qu'« *endeuillent (...) le fanatisme et le terrorisme* »[882]. Il confie d'ailleurs à André de Staercke qu'il « *ne désire pas s'occuper de la Communauté européenne de Défense avant d'avoir rencontré [ses] priorités* »[883]. Et de Staercke de confirmer : « *La priorité [de Mendès France vis-à-vis de la CED] venait après* »[884].

André de Staercke a rapidement le sentiment qu'il faut aborder Mendès France « *comme si c'était lui qui faisait la Communauté Européenne* »[885]. Il fait d'ailleurs part à Spaak d'une confidence recueillie auprès de son grand ami Monseigneur Lallier, archevêque de Besançon et ancien évêque de Marseille, qui avait fait ses études avec Mendès France : « *Le premier geste de Mendès France quand il entre dans une négociation, c'est de tirer la nappe s'il n'a pas mis le couvert.* »[886]

Comme la signature des protocoles additionnels par la France semble de plus en plus compromise par la crise politique française et que les États-Unis s'impatientent[887], Spaak organise une réunion le 22 juin 1954 à Luxembourg, avec ses homologues néerlandais et luxembourgeois. Lors de cette rencontre, le Luxembourgeois Joseph Bech, le Néerlandais Johan Willem Beyen et Spaak examinent les perspectives d'entrée en vigueur du traité de Paris qui, signé le 27 mai 1952 par les ministres des Affaires étrangères du Benelux, de la France, de l'Italie et de la RFA, attend encore l'approbation des Parlements français et italien. Sur l'impulsion de Spaak, ils décident de prendre l'initiative d'une réunion à Bruxelles des Six ministres des Affaires étrangères à la fin du mois de juin, dont l'objet sera l'examen des possibilités de hâter l'entrée en vigueur de la CED[888]. Selon Spaak, « *l'importance des problèmes en cause [peut permettre] aux pays [du] Benelux de prendre des initiatives qui dépassent leur action normale en Europe* »[889]. Le chancelier Adenauer appuie l'action des pays du Benelux[890].

Dans le courant du mois de juin, le ministre belge des Affaires étrangères fait savoir aux Américains, par l'intermédiaire d'André de Staercke, l'intention des pays du Benelux de réunir, à la fin du mois, les pays ayant ratifié le traité de la CED. Il prévoit également d'inviter à cette réunion les ministres français et italien en qualité d'observateurs. Ce serait

---

881 *Ibid.*
882 *Ibid.*
883 A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 4.
884 *Ibid.*
885 *Ibid.*
886 *Ibid.*, pp. 3-4.
887 AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke, s.l., 18 juin 1954, p. 1.
888 AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, PH. Spaak, Télégramme n°92, 25 juin 1954, s.d., s.l.
889 AMAEB, 18.298/VII, Entretien, *op. cit.*, pp. 3-4.
890 AMAEB, 12.496, E. Graeffe à P.H. Spaak, [Rapport] n° d'ordre 1133, La Haye, 14 juillet 1954, p. 2.

ainsi l'occasion de démontrer aux Britanniques que la CED n'est pas « *moribonde* »[891] et que les pays continentaux ont l'intention de débloquer la situation[892]. Au cours de cette rencontre, « *les quatre Gouvernements devraient déclarer qu'ils restent absolument partisans de la CED, mais qu'ils préfèrent, plutôt que de rester dans la situation actuelle, voir le Parlement français refuser la ratification, car il est indispensable que l'hypothèque qui pèse sur toute la politique européenne soit levée dans le plus bref délai* »[893]. Selon Spaak, les gouvernements du Benelux et de la République fédérale d'Allemagne devraient également indiquer que, si l'Assemblée française ne ratifie pas le traité ou qu'elle approuve de nouvelles modifications du texte actuel de la CED[894], « *la première solution de rechange [que les pays du Benelux*[895]*] proposeraient serait l'entrée de l'Allemagne au Nato [sic] sur un pied d'égalité* »[896]. Par ailleurs, si l'Assemblée française ne ratifie pas le traité de la CED avant les vacances d'été, les quatre gouvernements envisageront l'idée de se réunir une deuxième fois en vertu de l'article 132, sans la France et l'Italie, mais bien avec les Américains et les Britanniques comme observateurs[897], afin d'« *examiner l'appel qui devrait être fait à la France* »[898].

La proposition d'une réunion des Six à la fin du mois de juin n'est pas bien accueillie à Paris. Mendès France estime en effet que son pays ne pourrait « *y venir qu'en accusé, alors que lui-même n'[est] pas encore à même de répondre sur le fond du problème* »[899]. Pour la France et pour le président du Conseil en particulier, « *le problème le plus capital et le plus urgent reste l'Indochine* »[900]. Celui-ci précise toutefois qu'il est déterminé à ne pas laisser partir le Parlement en vacances avant qu'une décision ne soit intervenue sur la CED. Il espère d'ici là que la question indochinoise aura été réglée, ce qui lui donnera plus d'autorité pour faire accepter la solution qu'il aura adoptée. Mendès France maintient que le problème de la CED est tellement discuté en France qu'il ne lui sera pas possible d'accepter qu'il soit voté à une faible majorité. Il souhaite dès lors rechercher une solution qui serait soit la CED elle-même, soit quelque chose de très proche du texte actuel à faire voter par le Parlement avant de

---

[891] Spaak se dit irrité de l'opinion du ministère des Affaires étrangères britannique qui juge l'état de la CED « moribond ». Il souhaite par ailleurs que les Anglais se prononcent sans équivoque en faveur de l'adhésion de l'Allemagne à l'OTAN et qu'ils arrêtent de donner l'impression aux Français que le Royaume-Uni pourrait envisager de participer à un « plan de compromis futile impliquant une discrimination vis-à-vis de l'Allemagne et le contrôle de son réarmement » [FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The United States Observer to the Interim Committee of the European Defense Community (Bruce) to the Department of State, Paris, 21 juin 1954, pp. 977-978].
[892] *Ibid.*, p. 977.
[893] AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke, *op. cit.*
[894] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The United States, *op. cit.*, p. 977.
[895] *Ibid.*
[896] AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke, *op. cit.*
[897] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The United States, *op. cit.*
[898] AMAEB, 18.298/VII, Note d'A. de Staercke, *op. cit.*, p. 2.
[899] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, Guillaume [à Paul-Henri Spaak], télégramme téléscripté chiffré n°[non indiqué]. Belext, Bruxelles, Paris, 25 juin 1954, p. 2.
[900] *Ibid.*

le soumettre aux Alliés. En effet, il affirme la nécessité que les Français se sentent d'abord liés par un document qu'ils approuvent, afin d'empêcher les Alliés de penser que la France exige de nouvelles concessions sans s'engager à ratifier le traité[901]. L'ambassadeur Jules Guillaume explique alors à Mendès France le danger d'une telle procédure, qui pourrait amener l'adoption d'un texte inacceptable pour les autres. Après une longue discussion, le président du Conseil se dit d'accord d'envisager la proposition de Guillaume. Celle-ci consisterait à mener parallèlement sa procédure strictement française et des contacts avec les pays alliés. Il n'acceptera cependant que des échanges bilatéraux « *parce qu'il ne désire pas venir en accusé devant les cinq partenaires* »[902]. Dans ce cadre, il propose à Spaak de se rendre à Paris pour discuter de la question avec lui[903].

Spaak est reçu au Quai d'Orsay le 30 juin 1954. D'emblée, le ministre belge rappelle à Mendès France le danger de mettre en place une solution de rechange à la CED, qui soit élaborée par les Français seuls. Il lui paraît en effet impossible que la « *France modifie seule un traité qu'elle a signé avec d'autres et qu'elle prétende imposer aux autres ces modifications ou tout au moins rejeter sur leurs épaules toutes les graves conséquences d'un refus* »[904]. À son avis, « *c'est là sortir de l'impasse française pour entrer dans une impasse internationale au moins aussi lourde de risques* »[905]. D'après Spaak, toutes ces hésitations risquent d'amener les Américains et peut-être même les Britanniques à proposer une politique européenne de rechange, dont il voit deux versions possibles. La première serait l'intégration directe de la République fédérale d'Allemagne dans l'OTAN. Dans ce cas-là, un probable veto français pourrait torpiller l'Alliance atlantique. La seconde option serait de rendre à l'Allemagne sa souveraineté absolue, avec comme conséquence la possibilité pour ce pays de recréer une armée nationale, ce que redoute Spaak[906].

À la suite de l'exposé du ministre belge, Mendès France admet qu'il n'est pas possible de mettre les partenaires de la France devant un fait accompli et qu'il est dès lors souhaitable que, à un moment déterminé, la conférence des Six soit tenue[907]. Il demande néanmoins, « *pour des raisons de tactique parlementaire* »[908], que cette conférence ait lieu le plus tard possible, sans doute fin juillet[909]. Il croit en effet que, s'il parvient à résoudre la question indochinoise, il jouira d'une autorité accrue qui lui permettra peut-être d'obtenir des solutions qu'il ne pourrait pas enlever aujourd'hui. À la demande de Spaak, il s'engage en outre à ne

[901] *Ibid.*, pp. 2-3.
[902] *Ibid.*, p. 3.
[903] *Ibid.*
[904] AMAEB, 18.298/VII, [Note de] P.H. Spaak, Paris, 30 juin 1954, p. 1.
[905] *Ibid.*
[906] *Ibid.*, pp. 1-2.
[907] *Ibid.*
[908] *Ibid.*, p. 2.
[909] *Ibid.*, pp. 2-3.

pas arrêter une nouvelle position française sans en avertir préalablement ses partenaires, à titre officieux[910]. Mendès France confie également que, s'il n'était pas partisan de la CED il y a quelques mois alors qu'il existait une majorité au Parlement pour la voter, aujourd'hui, même si lui-même a changé d'avis, cette majorité n'existe plus[911]. Mendès France semble néanmoins conscient « *des graves conséquences du rejet de la CED [et croit] nécessaire de faire tout ce qui [est] en son pouvoir pour la faire ratifier* »[912]. Le ministre français redoute en effet la signature d'un accord militaire entre les Américains et les Allemands, dont le réarmement s'organiserait sans contrôle de la France[913].

Spaak reçoit par ailleurs une lettre relativement chaleureuse de Mendès France, le soir de leur rencontre. Celui-ci lui répète « *combien [il a] été sensible à l'amabilité avec laquelle [il a] accepté de venir [le] voir à Paris. [Il dit par ailleurs] (...) espérer (...) qu'une solution pourra être élaborée dans l'intérêt d'un idéal qui nous est également cher, celui de la construction de l'Europe* »[914]. La version du président du Conseil sur la rencontre avec Spaak s'avère bien moins positive que celle donnée par le ministre belge. Mendès France avoue en effet n'avoir jamais aimé le traité de la CED. Et d'ajouter qu'il déplore qu'on donne à l'Europe « *une forme militaire et l'aspect d'une construction hostile (...) à l'Europe de l'Est* »[915]. Il parle également d'un Spaak « *d'assez mauvaise humeur* »[916] lors de leur entrevue à Paris et qui ne conçoit pas de demander au Parlement belge de nouvelles modifications au traité, au risque de « *[perdre] la face* »[917].

À l'issue de la conversation du 30 juin, Spaak se réjouit néanmoins qu'un compromis ait été trouvé sur la procédure à suivre mais regrette que, sur le fond de la question, aucune solution n'ait pu être élaborée[918]. Lors de la conférence de presse qui clôture sa rencontre avec Mendès France, Spaak rappelle que, selon lui et son gouvernement, la CED est, à l'heure actuelle, la meilleure solution car elle permet de résoudre les problèmes du réarmement allemand et de sa limitation, demandée par les anciens adversaires de l'Allemagne et acceptée par les Allemands eux-mêmes[919]. De plus, la CED représente « *un pas en avant vers l'organisation d'une Europe unie [et] elle met fin (...) à la rivalité franco-allemande* »[920].

---

910 *Ibid.*, p. 2.
911 *Ibid.*, p. 3.
912 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 278.
913 P. Mendès France, *Choisir, Conversations avec Jean Bothorel*, Paris, 1974, p. 71.
914 P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 279-280.
915 P. Mendès France, *op. cit.*, p. 70.
916 *Ibid.*, p. 72.
917 *Ibid.*
918 AMAEB, 18.298/VII, [Note de] P.H. Spaak, *op. cit.*, p. 3.
919 AMAEB, 12.496, E. Graeffe à P.H. Spaak, [Rapport] n° d'ordre 1133, La Haye, 14 juillet 1954, pp. 4-5.
920 *Ibid.*, p. 5.

D'après les dires de Spaak, Philippe de Seynes, chargé de mission au cabinet de Pierre Mendès France[921], et André de Staercke se rencontreront par la suite à plusieurs reprises « *pour essayer d'élaborer les propositions susceptibles d'être présentées avec quelque chance de succès* »[922]. Selon Robert Rothschild, André de Staercke ne sera en réalité pas vraiment tenu au courant de la situation lors de ces entrevues, sans doute faute de temps[923].

C'est également fin juin 1954 qu'Eisenhower et Churchill s'entendent, dans un mémorandum secret, pour appliquer les accords contractuels de Bonn et restituer l'essentiel de sa souveraineté à la RFA, au cas où l'Assemblée nationale française devait partir en vacances sans ratifier le traité de Paris. Néanmoins, pour ne pas rompre définitivement avec les dirigeants français, il reste entendu que la restauration partielle de la souveraineté allemande continuerait d'exclure provisoirement le droit de l'Allemagne à se réarmer[924].

À la suite d'une confidence de Dulles, Spaak fait part à de Staercke de sa crainte de voir le réarmement allemand ajourné[925]. L'ambassadeur belge contacte alors David Bruce, homme de confiance du secrétaire d'État américain[926], qui « *admet entièrement [la] légitimité [de la] réaction [de Spaak]* »[927]. Bruce promet également d'appuyer la thèse de Spaak[928]. Selon le diplomate américain, « *rien n'est [en effet] plus important (...) que la future conférence de Bruxelles entre [les] partenaires [de la] CED* »[929]. La ratification rapide du traité de Paris est d'autant plus importante que Dulles n'estime pas impossible que Molotov propose, au cours des négociations de Genève, une nouvelle conférence à quatre sur l'Allemagne, ce qui serait un « *nouveau moyen dilatoire pour [la] ratification [de la] CED* »[930]. Le secrétaire d'État américain est néanmoins persuadé que Mendès France ne ratifiera pas le traité de Paris, par faiblesse envers le Kremlin, dont il espère l'aide pour régler la question indochinoise à Genève, puis pour un traité de sécurité en Europe[931].

Tenu au courant des efforts faits par Mendès France pour mettre ses ministres d'accord sur la ratification du traité, Spaak attend le 4 août pour lui demander s'il est prêt

---

921 F. Cardoni, N. Carré de Malberg et M. Margairaz, *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009. Dictionnaire thématique et biographique*, Paris, 2012, p. 931.
922 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p 278.
923 R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997, p. 131.
924 F. David, *John Foster Dulles, Secrétaire d'État, père de l'Europe et Cold Warrior*, Paris, 2010, p. 297.
925 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, Télégramme téléscripté chiffré n°175, Paris, 15 juillet 1954, p. 1.
926 F. David, *op. cit.*, p. 275.
927 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, *op. cit.*
928 *Ibid.*
929 *Ibid.*, p. 2.
930 *Ibid.*
931 F. David, *op. cit.*, p. 296. Bon nombre d'historiens considèrent pourtant que la possibilité d'un « marchandage planétaire », à savoir la paix en Indochine contre la mise au placard de la CED et donc du réarmement allemand, n'a jamais effleuré le président du Conseil. En réalité, Mendès France ne croit pas aux vertus de l'apaisement avec Moscou. Il cherche plutôt à éteindre la violente discorde entre Paris et Washington, avant de se lancer dans d'éventuelles discussions avec l'URSS (*Ibid.*, p. 295).

pour la conférence à Six[932]. Si c'est le cas, il lui suggère de l'avertir, tout au moins dans les grandes lignes, des propositions qu'il pourrait y faire. Sa volonté, dit-il, est de l'« *aider à les faire aboutir dans toute la mesure de [ses] moyens* »[933]. Spaak est en effet convaincu que « *certaines interprétations du Traité pourraient être données dès maintenant et qu'elles permettraient très probablement de rencontrer et de surmonter certaines objections françaises* »[934]. Le Belge est d'ailleurs persuadé que, si Mendès France se présente devant l'Assemblée nationale en défendant la CED et en apportant l'accord de ses partenaires sur l'interprétation de certains articles délicats, le Français pourra y remporter « *un nouveau triomphe* »[935].

Le secrétaire d'État américain juge l'attitude de Spaak beaucoup trop favorable à la France. Il recommande même à son ambassadeur à Paris de se rendre à Bruxelles « *pour remettre Spaak sur les rails* »[936]. Bruce tranquillise alors son ministre. Selon lui, « *Spaak n'est nullement en train de louvoyer mais (...) il a encore eu la langue trop pendue* »[937]. Le diplomate américain déconseille dès lors un voyage à Bruxelles car il « *pense pouvoir accomplir tout ce qui [doit] être accompli par l'intermédiaire d'André de Staercke* »[938]. Au stade où en sont les choses, il estime bon que les Américains restent en retrait[939].

Dans sa réponse à la lettre de Spaak, Mendès France propose que la conférence des Six ait lieu le 19 août. Le 14 août, il compte faire parvenir aux cinq puissances intéressées, ainsi qu'à l'Angleterre et aux États-Unis, les propositions que le gouvernement français soumettra à la conférence[940]. Il avertit néanmoins son interlocuteur de la « *difficulté de l'entreprise* »[941]. Les récents événements en Indochine n'ont en effet pas substantiellement modifié la situation parlementaire française au regard de la CED. Il reste donc indispensable, selon lui, *« de trouver les moyens d'une réconciliation autour d'une solution acceptable par nos partenaires* »[942]. Pour cela, il dit compter sur l'appui de Spaak. Mendès France estime à cette fin qu'il lui semble utile d'arriver à Bruxelles la veille de la conférence pour procéder à un échange de vue préliminaire avec lui[943].

---

932 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 280.
933 *Ibid.*, p. 281.
934 *Ibid.*
935 *Ibid.*
936 FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, Memorandum of conversation by Merchant, Washington, 6 août 1954, p. 1026.
937 *Ibid.*
938 *Ibid.*
939 *Ibid.*
940 AMAEB, 12.486 (Jul-Sep 54), Guillaume, Télégramme n°1452 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Paris, 4 août 1954.
941 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 282.
942 *Ibid.*
943 *Ibid.*

À la suite d'une indiscrétion de la presse parisienne, le contenu du protocole est dévoilé prématurément[944]. Trois propositions inquiètent particulièrement les Allemands. Premièrement, toutes les dispositions du traité qui tendent à donner à la CED un caractère supranational peuvent, selon le nouveau document, voir leur exécution reportée jusqu'à huit ans plus tard. Une telle demande porte un coup mortel à l'intégration politique de l'Europe occidentale. Ensuite, le nouveau protocole prévoit que la France puisse se retirer de la CED en cas de réunification de l'Allemagne ou d'un retrait des troupes britanniques et américaines du continent européen. Une telle mesure condamne dès lors l'intégration militaire. Enfin, il est prévu que la CED ne comprenne que des « *troupes de couverture* »[945], de telle sorte qu'aucune force militaire allemande ne puisse se trouver stationnée en France. L'Allemagne y voit une entrave à l'égalité des droits entre les États parties[946].

De Staercke sonde les impressions de son homologue néerlandais vis-à-vis du protocole. La réaction de son collègue néerlandais, A. Tjarda van Starkenborgh, est particulièrement négative. Selon le diplomate belge, l'homme adopte immédiatement « *cet air buté où l'exercice de l'intelligence fait place à l'usage exclusif et même à l'abus de volonté* »[947]. De Staercke en conclut qu'il sera difficile de le convaincre[948]. Le *Plein* estime en effet que les propositions françaises sont *« inacceptables* » parce qu'elles violent les dispositions du traité de la CED[949]. Selon les Néerlandais, l'acceptation du protocole nécessiterait une nouvelle procédure de ratification et rend dès lors impossible l'aboutissement d'un accord à Bruxelles[950].

Le diplomate Ophüls ne se montre pas plus favorable au nouveau protocole. L'Allemand fait observer à quel point les nouvelles concessions demandées, « *même si elles ne vont pas contre la lettre du Traité, sacrifient son esprit* »[951]. Selon lui, la « *prolongation de la période transitoire*[952], *la déconcentration*[953] *de l'action du Commissariat, en vertu du*

---

944 P. Weymar, *Konrad Adenauer. Souvenirs, témoignages et documents*, Paris, 1956, p. 322.

945 Selon le protocole français, l'intégration des forces ne pourra avoir lieu que dans les « zones de couverture », c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, mais pas la France. Seules seraient intégrées les forces françaises stationnées en Allemagne, alors que le traité initial ne dispensait de l'intégration que les forces en garnison d'outre-mer (J.-M. Soutou, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 95).

946 P. Weymar, *op. cit.*, p. 321.

947 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 13 août 1954, p. 5.

948 *Ibid.*

949 AMAEB, 12.496, Graeffe, Télégramme n°273 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, 17 août 1954.

950 *Ibid.*, ID., Télégramme n°269 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, le 16 août 1954.

951 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, *op. cit.*

952 Le nouveau protocole français prévoit ainsi une période de huit ans au cours de laquelle, après la mise en vigueur du traité, des recours contre les décisions du Commissariat seront possibles (AMAEB, 18.298/VII, Protocole d'application du traité instituant la Communauté européenne de défense, s.d., pp. 4-5).

953 Le protocole français prévoit que « le Commissariat exercera les pouvoirs qui lui sont confiés en évitant toute centralisation excessive » (*Ibid.*, p. 5).

principe de non-discrimination, favoriseront la naissance ou le développement d'un esprit allemand à l'intérieur de l'armée européenne et on devra le payer un jour »[954]. D'après Adenauer, les propositions françaises visent en réalité l'Allemagne et s'inspirent de la méfiance française à l'égard du réarmement allemand[955]. De Staercke estime cependant probable que l'on parvienne à obtenir l'assentiment allemand afin d'aboutir à la ratification[956].

David Bruce informe André de Staercke de l'état d'esprit des Américains concernant l'avenir de la CED. Selon lui, Mendès France espère obtenir beaucoup du gouvernement belge, considéré comme le « *soft link de la chaîne* »[957]. Les États-Unis comptent, quant à eux, sur la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas pour adopter une attitude ferme dans les négociations. André de Staercke essaie, en vain, de convaincre le diplomate américain de la volonté de fermeté du gouvernement belge lors de la conférence à venir. Et d'ajouter que les partisans français de la CED comptent d'ailleurs sur celle-ci pour les aider. Il s'agit en effet d'éviter que Mendès France présente le protocole comme un « *bloc à prendre ou à laisser* »[958]. En réalité, Spaak, en sa qualité de président de la conférence des Six, ne peut prendre, selon le ministre Beyen, une position tranchante[959].

Le 16 août, les Belges reçoivent officiellement le texte du protocole français. Le lendemain, Spaak « *d'humeur sombre, ce qui est rare* »[960], convoque dans son bureau, pour une évaluation du document, les principaux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères avec André de Staercke appelé de Paris et le colonel Hartéon, expert militaire du même département. Les premières réactions sont unanimement négatives, sauf celle du directeur général de la politique, Jacques Delvaux de Fenffe[961] : le protocole apporte une révision substantielle, sinon fondamentale du traité primitif et aucun des gouvernements concernés n'est en mesure de l'accepter sans le soumettre à son Parlement[962]. Les revendications de Mendès France semblent néanmoins bien excessives pour être plus qu'une « *base de marchandages* »[963]. La conférence des Six à Bruxelles, qui a pour objectif

---

954 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, *op. cit.*
955 AMAEB, 12.496, Graeffe, Télégramme n°277 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, 18 août 1954.
956 AMAEB, 18.298/VII, A. de Staercke, *op. cit.*
957AMAEB, 18.298/VII, Entretien de Monsieur de Staercke et de Monsieur Rothschild au sujet d'une conversation entre MM. de Staercke, Bruce et Tomlinson (le 9 août), Paris, 10 août 1954, p. 1.
958 *Ibid.*, pp. 1-2.
959 AMAEB, 12.496, Graeffe, Télégramme n°273 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, 17 août 1954.
960 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 131.
961 André de Staercke semble ne pas apprécier Jacques Delvaux de Fenffe. Il confiera d'ailleurs plus tard à son ami J. van den Bosch que si le département des Affaires étrangères « *va (…), ce n'est certainement pas à cause de [lui]* » (AMAEB, 18.298/IX/6-liasse van den Bosch, A. de Staercke à J. van den Bosch [Consul Général de Belgique à Hong-Kong], Paris, 15 novembre 1954, p. 2).
962 R. Rothschild, *op. cit.*, pp. 131-132.
963 *Ibid.*, p. 132.

d'examiner les possibilités de hâter l'entrée en vigueur de la CED, s'annonce dès lors difficile.

L'impossible relance de la CED à Bruxelles

Les six gouvernements signataires du traité de Paris se réunissent à Bruxelles du 19 au 22 août 1954. Selon Jean-Marie Soutou, alors directeur adjoint du cabinet de Mendès France, ce dernier ne veut pas l'échec de la conférence de Bruxelles[964]. D'après le diplomate, le président du Conseil espère apparaître comme quelqu'un « *qui a fait amender le projet de façon intelligente, donnant satisfaction aux exigences de tout un éventail d'opinions* »[965]. Néanmoins le ministre français, décidé à régler au plus tôt le problème de la CED, arrive à Bruxelles sans que le dossier n'ait été réellement préparé[966].

Le premier jour de la conférence, les ministres sont reçus en audience chez le roi Baudouin[967]. Celle-ci a été obtenue par Spaak, non sans difficulté[968]. Vers onze heures, le ministre belge, élu président de la conférence sur proposition d'Adenauer, tient les réunions dans son bureau en conclave restreint, deux délégués par pays. La conférence commence dans la tristesse, suite à l'annonce de la mort d'Alcide de Gasperi, le grand européen d'Italie. Spaak est assisté d'André de Staercke et, quand l'occasion le requiert, du colonel Hartéon. Le chancelier Adenauer est flanqué de Hallstein et les autres ministres de leur ambassadeur à la CED. Les ministres Maurice Bourgès-Maunoury et Edgar Faure sont aux côtés de Mendès France. Hervé Alphand est absent, ce qui inquiète les Belges[969]. Ce dernier, très critique vis-à-vis de certaines dispositions françaises, qu'il estime « *contraires au traité* »[970], a en effet été exclu de la discussion par le président du Conseil[971]. Dans le bureau contigu à celui de Spaak, Rothschild sert d'officier de liaison entre les conclavistes et les autres ambassadeurs présents, qui viennent aux nouvelles à intervalles rapprochés. Les ambassadeurs ont

---

964 J.-M. Soutou, *op. cit.*, p. 93.
965 *Ibid.*
966 *Ibid.*
967 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 133.
968 Selon André de Staercke, même s'il était difficile de prouver quoi que ce soit, le fait est que plusieurs milieux soupçonnaient Léopold III et Baudouin de vouloir infléchir la politique de défense dans un sens différent que celui de la conclusion d'alliances (Interview d'A. de Staercke par J.-M. Sterkendries, le 7 novembre 1997, dans J.-M. Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale 1944-1955*, vol. 2, thèse de doctorat inédite, Bruxelles, 2003, p. 273). Spaak réussit néanmoins à convaincre le roi Baudouin de ne pas prendre de vacances en Suisse au moment de la conférence de Bruxelles, afin de recevoir les participants de la conférence (FPHS, 5882, de Spaak à Van Acker, Bruxelles, 12 août 1954, cité par *Ibid.*, p. 274).
969 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 133.
970 H. Alphand, *op. cit.*, p. 256.
971 *Ibid.*, p. 257.

néanmoins l'occasion, pendant les suspensions de séance, de s'entretenir directement avec les ministres, y compris Mendès France[972].

Lors de la séance matinale du 19 août, Mendès France expose les grandes lignes de son protocole[973]. Le nouveau mémorandum vise tout d'abord à supprimer le caractère supranational de la CED, en donnant à chaque membre un droit de véto, valable huit ans[974]. Seule une décision unanime du Conseil pourrait mettre fin à ce droit[975]. Ensuite, le texte limite l'intégration des forces aux « zones de couverture », c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas[976]. En outre, le protocole prévoit la dénonciation du traité par tout pays membre en cas de disparition du Pacte atlantique, à son expiration ou autrement, mais également en cas de retrait du continent des troupes américaines et anglaises ou de la réunification de l'Allemagne. Enfin, le mémorandum supprime le fameux article 38, qui prévoit en réalité une confédération européenne ou peut-être même une fédération[977].

La réunion de l'après-midi commence par les répliques des partenaires, toutes négatives. Adenauer indique que ses experts ont relevé 65 modifications au traité, dont 47 exigeraient d'être soumises au Bundestag. Mendès France affirme aussitôt que rien dans son protocole n'exige de retourner devant les parlements[978].

La conférence reprend le 20 août au matin. Mendès France craint que la discussion ne s'engage dans des voies stériles et ne tende à s'embourber. Spaak remet alors un texte qu'il a préparé et propose de suspendre la séance pour permettre aux délégués de l'étudier. Il aurait préféré recourir à ce moyen plus tard, mais le texte français est décidément trop juridique et conduit à des discussions sans fin[979].

Le texte de Spaak se compose d'un préambule qui récapitule tout ce qu'ont fait et défait les gouvernements français successifs depuis 1951, soit dès l'origine du projet de CED[980]. Le document explique par ailleurs « *qu'en dépit des efforts redoublés et de l'incontestable bonne volonté montrée par les partenaires et alliés de la France* »[981], la ratification du traité de Paris par le Parlement français continue à rencontrer une très sérieuse opposition. Ceci justifie la présente réunion, « *où chacun des participants est venu avec l'intention de faciliter par ses déclarations et ses décisions la tâche actuellement urgente de*

---

972 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 134.
973 *Ibid.*
974 Selon le traité, les décisions doivent être prises à la majorité qualifiée, en fonction des apports en effectifs et en budget de chacun des membres (J.-M. Soutou, *op. cit.*, p. 95).
975 AMAEB, 18.298/VII, Protocole, *op. cit.*, p. 4.
976 J.-M. Soutou, *op. cit.*, p. 95.
977 Sur la base de cet article 38, les Six établissent ainsi en quelque sorte, dès 1953, un projet d'Union européenne, qui comprend la politique extérieure et la défense et qui va loin dans le sens supranational et même fédéral (*Ibid.*).
978 R. Rothschild, *op. cit.*
979 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, pour P.H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 28 août 1954, p. 33.
980 J.-M. Soutou, *op. cit.*, p. 96.
981 AMAEB, 18.298/VII, Conférence de Bruxelles : proposition Spaak, s.l., s.d., pp. 1-2.

ratification du Traité par le Parlement français »[982]. Le document de Spaak propose ensuite une déclaration commune aux cinq autres gouvernements représentés à Bruxelles. Celle-ci consiste en un document beaucoup moins détaillé que celui des Français, composé de neuf points qui suivent la structure du nouveau protocole. Le communiqué reprend certains éléments des nouvelles propositions, en ignore d'autres et rappelle certains points essentiels du traité. Il fera l'objet de longues discussions entre les Six et sera rebaptisé déclaration des Cinq, après différents remaniements. Selon Rothschild, les contre-propositions de Spaak contournent l'obstacle des parlements, en substituant une déclaration commune aux lourdeurs juridiques d'un protocole[983].

Mendès France, après avoir parcouru le texte de Spaak, se déclare indigné du préambule. Il le considère comme un « *acte d'accusation dressé contre la France (...), un bilan unilatéral qui ne tient pas compte des efforts français. Il ne peut que porter de l'eau au moulin des communistes* »[984]. Le président du Conseil prie alors Spaak de déchirer le document séance tenante devant tout le monde[985]. Spaak demande alors aux délégués de supprimer la première page du document afin de calmer le débat[986]. Il lit néanmoins une lettre que le député socialiste français André Philip lui a adressée et dans laquelle il dit : « *Mendès va vous raconter qu'il n'y a pas de majorité pour une armée européenne, mais il vous ment. Il y a une majorité, mais c'est parce qu'il ne veut pas d'une armée européenne qu'il vous dit qu'il n'y a pas de majorité. Alors, ne lui accordez pas un protocole supplémentaire.* »[987] D'après J.-M. Soutou, pour Mendès France, « *qu'un étranger, présidant une séance, puisse lui opposer sur des affaires intérieures françaises, comme la question de savoir s'il y a une majorité ou non au Parlement, la lettre d'un député français, c'est inacceptable. À partir de là, les chances d'aboutir à quoi que ce soit sont nulles.* »[988]

La réunion reprend l'après-midi du 20 août. Spaak fait d'emblée remarquer qu'il trouve les propositions françaises déraisonnables[989]. Il regrette précisément que les partenaires se trouvent devant « *une nouvelle équipe française qui ne croit pas à l'Europe* »[990]. Selon lui, les Français demandent à leurs partenaires de faire le contraire de tout ce qu'ils ont toujours réclamé[991]. Et d'ajouter que « *[l]es experts du traité de Paris ont [en effet] cherché à lier*

---

982 *Ibid.*, p. 2.
983 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 132.
984 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, *op. cit.*, p. 34.
985 J.-M. Soutou, *op. cit.*
986 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, *op. cit.*
987 J.-M. Soutou, *op. cit.*, p. 94.
988 *Ibid.*, p. 96.
989 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, *op. cit.*, p. 46.
990 *Ibid.*, p. 47.
991 *Ibid.*, p. 46.

l'Allemagne et c'est maintenant la France qui cherche à la délier »[992]. Spaak ne pense d'ailleurs pas que le Parlement belge accepterait une proposition qui aurait pour conséquence que l'Allemagne réarmée puisse se retirer de la CED et se constituer une armée nationale[993]. Mendès France pense que le ministre belge est injuste. Selon lui, « *[l]es sentiments de la délégation française ne sont pas le désir de détruire la politique européenne et si les demandes françaises ont provoqué une procédure insolite c'est dans le but de sauver la CED* »[994].

Spaak reprend alors trois points importants de la note française qui ont « *choqué* »[995] les autres gouvernements, à savoir la suppression du caractère supranational du Commissariat[996], l'introduction d'une « *période initiale unique* »[997] de durée non encore définie, qui prévaudrait avant l'application de « *diverses règles communes visées par le traité* »[998], et enfin la non application de l'article 38 du traité relatif aux pouvoirs dévolus à l'Assemblée de la CED, laquelle implique l'abandon de l'intégration politique et économique. Le protocole prévoit en outre une série de dispositions militaires et financières, qui ont pour effet de renforcer, pendant une période provisoire tout au moins, le rôle des États au détriment du caractère supranational du traité[999]. Et de conclure que « *les Six ont une chance unique de régler maintenant le problème des relations franco-allemandes [et cette] opportunité ne reviendra plus. La cause de l'Europe et de l'Occident se décide.* »[1000] Selon Adenauer, « *il s'agit [là] de la vie et de la mort de l'Europe. Toute son activité a été d'aider au rapprochement franco-allemand et il ne faut, en aucun cas, si une solution n'est pas trouvée, aggraver le différend.* »[1001]

C'est également le 20 août que Dulles adresse une lettre à Mendès France, ainsi qu'une copie du document aux cinq autres partenaires et au Royaume-Uni. Il met en garde contre l'intention de Washington, au cas où la conférence n'aboutirait pas à un accord,

---

992 *Ibid.*, p. 47.
993 *Ibid.*, p. 46.
994 *Ibid.*, p. 47.
995 *Ibid.*, p. 74.
996 *Ibid.* Le protocole français prévoit que « *[l]e Commissariat exercera les pouvoirs qui lui sont confiés en évitant toute centralisation excessive* » (AMAEB, 18.298/VII, Protocole, *op. cit.*, p. 5). Il prévoit également que « *[l]e Commissariat n'a aucune attribution politique. Ses tâches se limitent à la gestion, l'administration, la mise en condition et l'équipement des forces européennes de Défense. Au cours d'une période de huit ans après la mise en vigueur du Traité, toute décision considérée par un membre du Conseil comme affectant ses intérêts vitaux sera suspendue sur sa demande, afin de permettre une conciliation entre le Conseil et le Commissariat. Ce droit de recours ne saurait être utilisé pour justifier une violation des clauses du Traité. Il sera mis fin à cette suspension par décision unanime du Conseil. À l'issue de la période de huit ans, le Conseil décidera à la majorité du régime des recours contre les décisions du Commissariat en vue de parvenir progressivement à l'application du Traité.* » (*Ibid.*, p. 4)
997 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, *op. cit.*, p. 74.
998 *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 6.
999 AMAEB, 18.298/VII, M. Deltenre, *op. cit.*
1000 *Ibid.*, p. 75.
1001 *Ibid.*, p. 77.

« *d'entrer immédiatement en consultation avec le Royaume-Uni et avec les pays membres de la CED qui ont ratifié le traité en vue de déterminer au plus vite quelles mesures il y a lieu de prendre pour associer l'Allemagne à l'Occident sur la base d'une égalité absolue et pour procéder au réarmement de l'Allemagne* »[1002]. La pression est donc à son comble. Mendès France interdit désormais aux membres de sa délégation d'avoir des contacts avec les autres partenaires sans qu'il l'ait expressément demandé[1003]. Malgré cet avertissement, un informateur de la délégation française[1004] fait part à l'ambassadeur américain Frederick Alger de ses craintes de ne pas voir aboutir le projet de la CED. Selon lui, Mendès France ne posera pas la question de confiance à l'Assemblée nationale. Le traité sera alors rejeté et le président du Conseil examinera la question allemande sur une nouvelle base avec les États-Unis et le Royaume-Uni[1005]. L'informateur ajoute que, si Mendès France « *persiste dans ses efforts pour faire échouer la conférence, Bourgès-Maunoury démissionnera lundi à Paris* »[1006]. Cette information est d'ailleurs confirmée par André de Staercke, qui en a été averti par le ministre Bourgès-Maunoury en personne. L'ambassadeur belge lui conseille néanmoins de poursuivre les réunions. Selon lui en effet, « *les ministres ne peuvent pas échouer là où les experts ont réussi* »[1007]. De Staercke confie également à Tomlinson, l'adjoint de Bruce, qu'Edgar Faure aurait lancé lors d'un déjeuner qu'il fallait « *laisser [la conférence de] Bruxelles échouer et permettre aux Américains d'armer les Allemands afin de pouvoir oublier cette absurdité de CED* »[1008].

La matinée et l'après-midi du 21 août sont consacrés aux travaux des experts, qui essaient de trouver des formules de conciliation sur les points non encore réglés[1009]. Ces discussions mènent à la rédaction d'un texte visant, dans un premier temps, à rassurer les Français, en reprenant certains points du protocole, quelque peu amendés. Primo, il stipule que « *la C.E.D. n'est (...) que l'un des éléments d'une politique internationale pacifique, (...) qui s'intègre dans le Pacte Atlantique, à tel point que si celui-ci venait à être dissous ou si la contribution des États-Unis et de la Grande-Bretagne venait à y être réduite de façon substantielle (...) chacun des signataires du Traité de Paris aurait le droit de revoir sa position et cette situation nouvelle pourrait avoir pour conséquence la fin du Traité* »[1010]. Les Cinq accepteront cette possibilité avec la réserve que, contrairement à ce que prévoit le

---

[1002] DDF, 1954, annexes, cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 483.
[1003] FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 1, The Ambassador in Belgium (Alger) to the Department of State, Bruxelles, 20 août 1954, p. 1053.
[1004] Le nom de l'informateur n'est pas précisé dans les archives américaines (*Ibid.*).
[1005] *Ibid.*
[1006] *Ibid.*
[1007] *Ibid.*, p. 1054.
[1008] *Ibid.*
[1009] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 289.
[1010] AMAEB, 18.298/VII, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*, p. 2.

protocole, chaque État n'est pas libre de déclarer isolément la contribution anglo-américaine insuffisante, mais doit accepter qu'une telle constatation découle nécessairement d'une décision unanime des Six[1011]. Secundo, les Cinq conviennent que, « *dans l'hypothèse de la réunification de l'Allemagne, si l'Allemagne a le droit de quitter la CED, la France et les autres partenaires ont exactement le même droit* »[1012].

Tertio, le document des Cinq admet la mise en place de différents échelons[1013] qui composeront le Commissariat et permettront à cette instance d'exercer les pouvoirs qui lui sont confiés en « *évitant toute centralisation excessive* »[1014]. Quarto, le texte envisage le commencement de l'intégration militaire après une période initiale de deux ans, et non d'une dizaine d'années comme stipulé dans le texte français[1015]. *Last but not least*, les Cinq admettent conformément au protocole[1016] que, pour la fixation du budget, le Conseil des ministres transmette un projet en temps utile aux gouvernements, afin que ceux-ci puissent le soumettre à leurs parlements respectifs avant la fixation définitive par le Conseil du montant de la contribution de chaque État membre[1017].

À côté des concessions reprises dans la déclaration des Cinq, certains points du protocole français, jugés contraires à l'esprit du traité, n'apparaissent plus. Primo, le texte des Cinq insiste sur le caractère supranational du traité, que le protocole français semble minimiser, voire nier. Il rappelle tout d'abord la « *responsabilité collégiale* » du Commissariat dans la prise des décisions importantes[1018]. Selon le protocole français, au contraire, « *le Commissariat n'a aucune attribution politique. Ses tâches se limitent à la gestion, l'administration, la mise en condition et l'équipement des forces européennes de Défense.* »[1019] Ensuite, le texte des Cinq n'envisage pas, à l'inverse du protocole, la non-application de l'article 38 du traité relatif aux pouvoirs dévolus à l'Assemblée de la CED, impliquant l'abandon de l'intégration politique et économique[1020]. Il concède néanmoins que cet article n'est plus « *textuellement* » applicable et que les États signataires « *se mettront d'accord, dès la mise en œuvre du Traité, sur la procédure nouvelle qui devra être instaurée* »[1021]. Comme indiqué dans le protocole, le texte des Cinq répète cependant que les

---

[1011] *Ibid.*, Protocole, p. 3; *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], Note comparant les propostions françaises et la réponse des Cinq, s.l, [août 1954], p. 2.
[1012] *Ibid.*
[1013] *Ibid.*, p. 3. Il est prévu que le Commissariat soit composé d'un échelon central, comprenant des services administratifs civils et militaires ainsi que l'état-major central, et d'échelons délégués (AMAEB, 18.298/VII, Protocole, *op. cit.*, p. 5).
[1014] *Ibid.*, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*, p. 3.
[1015] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.,* pp. 3-4; *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 6.
[1016] *Ibid.*, p. 10.
[1017] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, p. 5.
[1018] *Ibid.*, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*
[1019] *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 4.
[1020] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, p. 6 ; *Ibid.*, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*, p. 4.
[1021] *Ibid.*

États signataires sont d'accord de créer « *une Assemblée élue sur base démocratique (...) et [de s'engager] à se consulter sur les modalités de mise en œuvre de cet accord* »[1022].

Deuxio, la déclaration des Cinq n'admet pas, comme le voudrait le protocole français, qu'« *au cours d'une période de huit ans après la mise en vigueur du Traité, toute décision considérée par un membre du Conseil comme affectant ses intérêts vitaux sera suspendue sur sa demande, afin de permettre une conciliation entre le Conseil et le Commissariat* »[1023]. Pour Spaak, un tel système consacrerait une suspension pour huit ans du traité dans une de ses parties essentielles et obligerait tous les partenaires à retourner devant leurs parlements respectifs. Par ailleurs, le droit de véto paralyserait, selon lui, les Assemblées internationales. Enfin, il estime qu'un tel système engendrerait « *l'arbitraire le plus complet (...) puisque chaque État [serait] libre de décider à tout moment devant n'importe quelle décision du commissariat que son intérêt vital est en cause* »[1024].

Tertio, le texte des Cinq n'envisage pas, à l'inverse du protocole[1025], que la CED ne comprenne que des troupes de couverture. Il rappelle seulement que, « *suivant les recommandations du NATO [sic], le plan d'intégration des troupes s'exécutera progressivement suivant des nécessités clairement démontrées* »[1026]. Selon les Cinq, limiter l'intégration des troupes aux unités stationnées dans une zone de couverture exclurait de l'armée européenne le gros des troupes françaises. De plus, avec un tel système, la République fédérale d'Allemagne serait la seule des principales puissances de la CED à être privée d'armée nationale[1027].

Quarto, les partenaires refusent de décider dès maintenant, comme le suggère le protocole, que le siège de la CED soit établi dans la même ville que celui de l'OTAN, la question du siège étant liée à la solution du problème sarrois[1028].

Quinto, il est convenu que des conditions de « *concurrence équitable* »[1029] seront établies entre les fournisseurs de la Communauté, non par les États, comme suggéré par le protocole[1030], mais bien par le Commissariat en « *tenant compte des situations particulières des États* »[1031]. Spaak estime que les Cinq s'engagent ainsi, dans les questions économiques et financières, à tenir compte de tous les intérêts légitimes des Français[1032].

[1022] *Ibid.*; *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 12.
[1023] *Ibid.*, p. 4.
[1024] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, p. 7.
[1025] *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 9.
[1026] *Ibid.*, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*, p. 4.
[1027] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 132.
[1028] AMAEB, 18.298/VII, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, pp. 2-3 ; *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 2.
[1029] *Ibid.*, pp. 4, 11.
[1030] *Ibid.*, p. 11.
[1031] *Ibid.*, Conférence de Bruxelles, *op. cit.*, p. 4.
[1032] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*

Les Cinq acceptent néanmoins de reprendre certaines dispositions générales proposées par la France, comme le fait que les États membres « *se déclarent prêts à conclure avec les pays qui ne seraient pas disposés à souscrire à la totalité des engagements prévus de la Communauté Européenne de Défense, des Traités d'association qui reconnaîtraient aux États en question, dans les organismes européens, des droits proportionnels aux engagements vis-à-vis de la Communauté Européenne de Défense* »[1033].

La séance du 21 août est suspendue vers onze heures du soir. Spaak reste alors seul avec Mendès France, qui lui confie être convaincu qu'ils ne réussiront pas à se mettre d'accord[1034]. Et, selon le témoignage de Spaak, qu'il ne « *[veut] pas prendre la responsabilité d'une rupture prématurée, mais [qu'il est,] dès maintenant, (...) décidé à dire non* »[1035]. Le ministre belge est totalement « *désemparé* »[1036]. Il se demande à quoi correspondent « *les efforts [faits] depuis trois jours, les longues heures fatigantes passées à discuter minutieusement les points soulevés par les Français, et les concessions importantes que nous avions faites* »[1037]. Spaak quitte alors Mendès France et confie à Bech ce qu'il vient d'apprendre. Celui-ci, tout aussi ébranlé que lui, propose « *de tout oublier [et] de reprendre (...) leur travail* »[1038]. C'est ce que fait Spaak, conscient néanmoins de la « *comédie* »[1039] à laquelle il participe.

D'après de Staercke, alors que la conférence est en train d'échouer, Jean-Marie Soutou et Robert Rothschild tentent de mettre sur pied « *une sorte de compromis qui aurait permis de continuer* »[1040]. Selon lui, cette ultime tentative suscite la colère de Mendès France, « *qui voulait être l'homme qui avait le succès et la réussite* » et constitue le « *point de départ de la distance qui s'est établie entre Soutou et Mendès* »[1041]. D'après le diplomate belge, l'action de Rothschild et Soutou « *était une bénédiction* »[1042] pour Spaak. Rothschild et Spaak ne mentionnent cependant pas, dans leurs mémoires, cette ultime tentative de compromis. Par ailleurs, les archives de Jean-Marie Soutou ne laissent en rien transparaître une « distance » qui se serait installée entre lui et son ministre. D'après G.-H. Soutou, son père était en effet un grand admirateur de Mendès France, et il « *contribuait (...) à assurer l'interface entre le ministre et les services, qu'il n'était pas question de court-circuiter* »[1043].

[1033] *Ibid.*, p. 6 ; *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 13.
[1034] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 289.
[1035] *Ibid.*, p. 290.
[1036] *Ibid.*
[1037] *Ibid.*
[1038] *Ibid.*
[1039] *Ibid.*
[1040] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 4.
[1041] *Ibid.*
[1042] *Ibid.*
[1043] G.-H. Soutou, « Jean-Marie Soutou, fonctionnaire du Quai d'Orsay, collaborateur et admirateur de Pierre Mendès France », *Revue d'Histoire diplomatique*, 2014/4, p. 322.

Lors de la séance de clôture de la conférence, qui a lieu le 22 août, Spaak tâche de résumer les débats, soulignant ce que les partenaires de la France ont accepté, à savoir notamment une période de deux ans pendant laquelle aucune mesure d'intégration ne serait prise ; l'autorisation pour Mendès France d'interpréter l'article 38 du traité « *dans le sens d'un ralentissement de l'organisation politique* »[1044] et, enfin, des clauses de résiliation telles que les Français les avaient proposées. Le président de la conférence termine son intervention en soulignant que « *Mendès France [peut] affirmer que ses partenaires à Bruxelles lui [ont] beaucoup donné ; qu'il [est] sans doute maintenant en état de livrer bataille devant la Chambre française et qu'il [peut] gagner* »[1045]. Mendès France répond alors que « *parmi les concessions qu'il [a] obtenues, il n'y en [a] pas une d'une importance susceptible d'entraîner l'adhésion des députés français hésitants* »[1046]. Il rentrera dès lors à Paris « *les mains vides, sans la moindre chance de voir le Parlement français ratifier la CED* »[1047]. Il ajoute néanmoins qu'il reste favorable à l'idée de l'union de l'Europe, réalisant parfaitement la nécessité de réarmer l'Allemagne. Selon lui, il faut dès maintenant chercher des solutions de rechange[1048].

Aucune objurgation des différents partenaires, dont celle d'Adenauer, ne parvient à faire fléchir Mendès France. Selon Spaak « *sa décision était prise, non pas en fonction de ce qui venait de se passer à Bruxelles, mais en fonction des impératifs de la politique intérieure française* »[1049]. Et d'ajouter que Mendès France voulait avant tout *« un succès politique* »[1050], quitte à « *sacrifier l'organisation de l'Europe* »[1051]. Le communiqué qui met fin à la conférence consacre l'échec : « *Malgré une longue discussion, [les représentants des six gouvernements signataires du traité de Paris] n'ont pu réaliser leur accord. Ils ont [néanmoins] constaté que les buts principaux de leur politique européenne, [à savoir] resserrer la coopération européenne pour protéger l'Europe occidentale contre les forces qui la menacent ; éviter toute neutralisation de l'Allemagne ; contribuer à l'unification de l'Allemagne et à sa participation à la défense commune ; préfigurer une formule politique et économique de l'intégration occidentale ; restent inchangés…* »[1052]

[1044] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance*, *op. cit.*, p. 290.
[1045] *Ibid.*
[1046] *Ibid.*, p. 291.
[1047] *Ibid.*
[1048] *Ibid.*
[1049] *Ibid.*
[1050] *Ibid.*
[1051] *Ibid.*, p. 292.
[1052] ANLux, AE (Archives nationales du Grand-Duché de Luxembourg, dossiers des Affaires étrangères) 11.750, Communiqué officiel de la conférence de Bruxelles, 22 août 1954, cité par J.-M. Sterkendries, *op. cit.*, vol. 2, pp. 288-289.

Le 22 août, en quittant la capitale belge, Mendès France se rend à Londres pour expliquer les raisons de l'échec de Bruxelles à Churchill, dans sa résidence de Chartwell[1053]. De cette discussion, dont le contenu a été confié par le « *Vieux Lion* » à André de Staercke, il ressort que le Premier ministre britannique aurait pressé vigoureusement Mendès France d'user de toute son autorité pour faire adopter la CED, à la lumière des propositions de Spaak, faute de quoi une autre solution devrait être trouvée sans retard[1054]. Après son entrevue avec Churchill, Mendès France se dit néanmoins convaincu qu'en cas d'échec de la CED, il pourra chercher une alternative avec le concours des Anglais[1055]. De son côté, Spaak décide de faire, avec l'aide de De Staercke, une ultime tentative de conciliation avec Paris afin de permettre la ratification française.

Ultimes tentatives de conciliation

D'après André de Staercke, le projet de la CED à l'issue de la négociation de Bruxelles est « *un cadavre fardé* »[1056], « *une statue de cire qui n'[a] pas de vie* »[1057]. Spaak, qui ne peut pas admettre que la conférence de Bruxelles se clôture par un échec, essaie néanmoins une ultime tentative de conciliation. Sans en parler aux autres partenaires, il charge dès lors le baron Guillaume, ambassadeur de Belgique à Paris, et André de Staercke de demander une audience à Mendès France[1058]. Le ministre belge demande à ses ambassadeurs de faire passer le message suivant à son homologue français : « *M. Spaak a probablement mal compris toute une série de propositions que vous avez faites et considère qu'il vaut la peine de les réétudier et de les approfondir – ce que l'on n'a pas pu faire, en si peu de jours.* »[1059]

Une audience est accordée aux deux ambassadeurs le 24 août 1954. L'objectif est de proposer une nouvelle disposition qui pourrait être insérée dans le texte de la déclaration des Cinq et qui, selon Spaak, constitue une solution à l'objection principale française relative au caractère supranational du traité et à la crainte de voir un intérêt vital de la France compromis par une décision du Commissariat[1060]. La suggestion de Spaak, concède, en conformité selon lui avec l'article 124 du traité de la CED, que, « *[s]i l'un des États membres estime que l'un de ses intérêts vitaux est mis en péril par une décision du Commissariat, il peut porter la*

[1053] *Ibid.* ; P. Mendès France, *op. cit.*, p. 75.
[1054] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 296-297 ; A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 5.
[1055] P. Mendès France, *op. cit.*, p. 76.
[1056] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 4.
[1057] *Ibid.*
[1058] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 137.
[1059] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 5.
[1060] AMAEB, 18.298/VII, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, pp. 7, 9 ; *Ibid.*, Baron Guillaume et A. de Staercke, télégramme par courrier n° I.558, Paris, 24 août 1954, p. 4.

question devant le Conseil des Ministres. Celui-ci doit prendre immédiatement les mesures nécessaires pour mettre fin à cet état de choses. L'exécution de la mesure prise par le Commissariat est, dans tous les cas, suspendue jusqu'au règlement définitif de la question. L'un des États membres peut toujours demander à la Cour si l'intérêt invoqué par l'État demandeur est bien un intérêt vital. La Cour tranche souverainement ce point. »[1061] Cette possibilité de recours à la Cour est d'ailleurs prévue par l'article 117 du traité de la CED, contrairement au protocole français qui stipule que, « *pendant [une] (...) période de huit ans, le Commissariat ne fera plus usage de possibilités de recours devant la Cour* »[1062].

Mendès France réagit au texte de Spaak avec « *une très vive impatience* »[1063]. Il dit ne pas comprendre que ce document lui parvienne à l'issue de la conférence[1064]. Et d'ajouter : « *Si j'avais obtenu ce texte-là, avec le soulagement qui s'en serait suivi sur un problème essentiel, j'aurais peut-être pu obtenir, sur les autres points qui m'ont été refusés, de bien meilleurs résultats.* »[1065] Pour Mendès France, la démarche de Spaak est « *un aveu d'erreur* »[1066]. De Staercke répond que « *ce n'est absolument pas la reconnaissance d'une erreur* » mais, au contraire, un « *moyen de relancer les négociations* »[1067]. Le ministre français déclare que le texte tel qu'il existe ne lui donne de toute façon pas satisfaction. Sur le fond tout d'abord, il faudrait, selon lui, ajouter que le Conseil des ministres doit prendre ses décisions à l'unanimité et préciser le caractère suspensif de son intervention. Sur la forme, le texte devrait prendre la forme d'un protocole afin d'avoir la même valeur contraignante que le traité. De Staercke s'engage à transmettre les propositions de modification à Spaak, sans pouvoir déclarer que le texte qui lui a été présenté implique par lui-même et automatiquement le caractère suspensif de l'intervention du Conseil des ministres[1068].

Mendès France explique qu'il faudrait, quoi qu'il en soit, rouvrir la conférence pour examiner les autres points de la déclaration. Il ajoute que la résolution de la question sarroise constitue également un préalable incontournable[1069]. De Staercke pense, lui, que, si la suggestion de Spaak est retenue, la discussion pourrait débuter immédiatement et le préalable sarrois se voir résolu à temps[1070]. Mendès France admet que la proposition du ministre belge est « *le premier acte constructif et coopératif qui lui [soit] apporté* »[1071]. Il ajoute qu'il voit dans la démarches des Belges « *la preuve que Spaak ne [modère] pas ses efforts en vue*

[1061] *Ibid.*, [Paul-Henri Spaak], *op. cit.*, pp. 8-9.
[1062] *Ibid.*, Protocole, *op. cit.*, p. 5.
[1063] *Ibid.*, Baron Guillaume et A. de Staercke, *op. cit.*, p. 2.
[1064] *Ibid.*
[1065] *Ibid.*
[1066] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 5.
[1067] *Ibid.*
[1068] AMAEB, 18.298/VII, Baron Guillaume et A. de Staercke, *op. cit.*, p. 3.
[1069] *Ibid.*, pp. 3-4.
[1070] *Ibid.*, p. 4.
[1071] *Ibid.*

d'arriver à une conciliation, qu'il [est] fort sensible à ce fait car il [a] été, à Bruxelles, dans une position humiliée où il [a] senti à son égard une opposition organisée »[1072]. André de Staercke conteste cette dernière affirmation. Le président du Conseil convient alors qu'il serait plus opportun de parler d'une « *opposition spontanée* » et s'engage à discuter de tout cela le jour même au conseil du Cabinet[1073]. Il promet dès lors une seconde audience aux Belges pour discuter du texte de Spaak.

André de Staercke sort découragé de l'entretien. Selon lui, « *c'est impossible de continuer* »[1074]. Spaak estime le résultat de cette entrevue peu encourageant mais « *pas non plus totalement négatif* »[1075]. Il décide alors de rédiger une note dans laquelle il s'efforcera de répondre aux observations du président du Conseil[1076]. Il charge le baron Guillaume et André de Staercke de remettre celle-ci à Mendès France[1077]. De Staercke téléphone alors à Churchill, non sans éprouver une certaine culpabilité vis-à-vis de son ministre. Il confie au « Vieux Lion » être convaincu qu'il « *n'[a] aucune chance de réussir* »[1078] ce que Spaak veut lui faire faire. Churchill lui demande d'accomplir malgré tout la mission qui lui a été confiée. Et d'ajouter : « *You know (...) of course he is a crook, Mendès France, but you must try to make him a decent crook* »[1079].

Le baron Guillaume et André de Staercke sont à nouveau reçus en audience à Paris le 26 août 1954. Le président du Conseil considère que le texte de Spaak ne contient « *absolument rien de nouveau et que depuis trois jours tant le baron Guillaume que M. de Staercke et M. Spaak, au téléphone, ne [font] que répéter la même argumentation* »[1080]. André de Staercke essaie de faire valoir que « *la proposition d'introduire l'unanimité aboutissait au droit de véto et en fait à bloquer tout le système proposé par Spaak* »[1081]. Mendès France répond que c'est précisément ce qu'il désire. Il faut en effet, selon lui, que « *les États puissent maintenir leurs points de vue et c'est pour cela qu'il faut l'unanimité et si l'on est dans une impasse il faut alors que l'on se concerte entre États pour voir si une solution peut être trouvée et comment on peut sortir de la paralysie. En ce qui concerne tout ce système en fait on doit arriver à un véritable veto avec la garantie de l'intervention de la Cour, mais bien entendu d'une Cour véritable, pas la Cour que vous nous proposez – une Cour composée de*

[1072] *Ibid.*, p. 5.
[1073] *Ibid.*
[1074] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 5.
[1075] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 299.
[1076] *Ibid.*
[1077] AMAEB, 18.298/VII, Baron Guillaume et A. de Staercke, télégramme téléscripté chiffré n° 1572 à communiquer à M. Spaak personnellement, Paris, 26 août 1954, p. 2.
[1078] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*
[1079] *Ibid.*
[1080] AMAEB, 18.298/VII, Baron Guillaume et A. de Staercke, *op. cit.*
[1081] *Ibid.*

magistrats, c'est-à-dire de véritables juristes. »[1082] Mendès France constate d'ailleurs avec regret que cette argumentation, transmise au baron Guillaume la veille au soir, n'a pas reçu de réponse[1083]. Il ajoute que Guillaume et de Staercke, tout comme Spaak, ont été « *de fort bons avocats de [leur] cause [mais qu'] il était inutile de prendre [leur] temps et perdre [leur] peine pour répéter cette position (...) [qui lui] rappelle d'ailleurs la Conférence de Bruxelles qui a été un véritable dialogue de sourds* »[1084].

En quittant ses interlocuteurs, Mendès France déclare « *en souriant qu'il connaîtrait peut-être prochainement les impressions générales de Spaak par l'intermédiaire du Figaro* »[1085]. Le ministre français avait en effet pu y lire le matin même une interview de Spaak faisant valoir ses idées sur un ensemble de questions relatives à la CED[1086]. André Staercke trouve l'attitude de Mendès France « *narquois[e]* » et « *extrêmement désagréable* »[1087]. Selon le témoignage de Rothschild, le président du Conseil met les deux ambassadeurs belges « *pratiquement (...) à la porte* »[1088] ce jour-là. André de Staercke téléphone à Rothschild, à qui il se confie en ces termes : « *Maintenant, j'ai dit tout ce que je dois dire, et maintenant, à l'intention de M. Mendès qui avec ses écoutes téléphoniques sera sûrement informé de ce que je te dis, je le déteste ! Je ne peux pas le lui dire, puisqu'il est Président du Conseil, mais je le déteste !* »[1089]. Quelques jours plus tard lors d'une réception, Mendès France approche André de Staercke, qui a du mal à dissimuler sa gêne, et lui demande : « *Alors ; toujours fâché contre moi, M. l'Ambassadeur ?* »[1090] Le ministre d'État Camille Gutt, reprochera plus tard à son ami André de Staercke « *[d'avoir fait] de ce pauvre Mendès le bouc émissaire de l'échec de la Communauté Européenne de Défense*»[1091].

Pendant les audiences belgo-françaises, le contenu de la nouvelle proposition de Spaak est révélé par le ministère des Affaires étrangères belge à la diplomatie européenne. Joseph Luns exprime alors « *son vif regret de ne pouvoir marquer son accord enthousiaste au sujet de la proposition faite par M. Spaak à M. Mendès France* »[1092]. Les experts néerlandais rappellent en effet que l'article 124 ne s'applique qu'aux cas non prévus par le traité, c'est-à-dire aux cas exceptionnels. Or dans la proposition de Spaak qui concerne la mise en danger

---

[1082] *Ibid.*, pp. 2-3.
[1083] *Ibid.*, p. 2.
[1084] *Ibid.*, p. 3.
[1085] *Ibid.*
[1086] *Ibid.*, p. 1.
[1087] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*
[1088] R. Rothschild/1986/Messine, Entretiens avec François Duchêne le 13 février 1986 à Londres, Historical archives of the European Union, p. 23.
[1089] *Ibid.*
[1090] *Ibid.*
[1091] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse Gutt, C. Gutt à A. de Staercke, Bruxelles, 27 janvier 1961, p. 2.
[1092] AMAEB, 12.496, Graeffe, Télégramme par courrier n°289 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, 27 août 1954, p. 1.

éventuelle des intérêts vitaux des États, « *ce sont les exceptions qui deviennent la règle* »[1093]. De plus, elle permet, selon Luns, « *[l]a suspension automatique des décisions du Commissariat, [ce qui] équivaut (...) à une espèce de véto qui commencerait à jouer d'une façon définitive après une période de deux ans* »[1094], concession qui ne réjouit pas La Haye.

En définitive, Joseph Luns regrette que les partenaires du Benelux n'aient pas eu l'occasion de s'entendre sur la proposition de Spaak. Il estime en effet qu'il y a lieu d'éviter de donner l'impression que les pays du Benelux ne sont pas d'accord entre eux. Luns confie néanmoins à Graeffe que, « *sans vouloir engager son Gouvernement, il [a] l'impression que, si M. Mendès France [accepte la] proposition [de Spaak] en laissant tomber les autres concessions faites à Bruxelles et que s'il se [présente] devant l'Assemblée avec le Traité de la C.E.D. tel qu'il existe plus [la] proposition [de Spaak] et [demande] le vote de confiance, le Gouvernement néerlandais pourrait reconsidérer son attitude* »[1095]. À la suite du refus français face à la nouvelle proposition de Spaak, la discussion belgo-néerlandaise sur le sujet n'ira cependant pas plus loin.

Le débat sur la ratification de la CED devant l'Assemblée nationale française commence le 28 août 1954 et aboutit à son rejet deux jours plus tard. Cette situation démontre l'échec de la politique poursuivie par Paris, ponctuée par tant d'hésitations et de contradictions depuis 1950[1096]. Selon G.-H. Soutou, l'impact du discours soviétique lors de la conférence de Berlin de 1954 sur un certain nombre d'hommes politiques a certainement contribué à l'échec de la CED devant le Parlement français[1097]. L'objectif immédiat des Soviétiques était précisément d'empêcher la création de la CED, en convainquant les Européens, et les Français en particulier, maillon faible spécialement visé, qu'on pouvait l'éviter en mettant sur pied un système européen de sécurité. À plus long terme, il s'agissait bien entendu de séparer l'Europe des États-Unis et de mettre fin à l'Alliance atlantique. Si le plan soviétique ne fut bien sûr pas accepté par les Occidentaux à Berlin, il compliqua largement la ratification de la CED[1098].

Découragé par le rejet français de la CED, Spaak part avec André de Staercke dans la maison de ce dernier située à Cannobio, près du lac Majeur[1099]. La mère d'André de Staercke, qui les y attend, écoute Spaak faire « *la relation de ses efforts désespérés pour aboutir* »[1100]. Elle s'adresse ensuite aux deux hommes en ces termes : « *Moi je vous trouve tout à fait*

[1093] *Ibid.*
[1094] *Ibid.*
[1095] *Ibid.*, Graeffe, Télégramme par courrier n°294 au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur belge, La Haye, 1er septembre 1954.
[1096] J. Moch, *op. cit.*, p. 243.
[1097] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 416.
[1098] *Ibid.*, pp. 414-415.
[1099] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 488 ; A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 6.
[1100] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*

étonnants, l'un et l'autre. Vous arrivez ici, vous avez raison, vous êtes très fatigués, mais c'est le moment de trouver autre chose, parce que, enfin, c'est un désastre irrémédiable. »[1101] Spaak et de Staercke s'en vont ensuite faire un tour en barquette sur le lac. Le ministre belge, préoccupé, dit alors à son ami : « *[Ta mère] a tout à fait raison. On repart ce soir. Je veux être à Paris demain. Téléphonez à Monnet que je voudrais le voir.* »[1102]

Le 1er septembre 1954 au matin, Spaak et de Staercke arrivent dans l'appartement parisien du représentant permanent, situé Quai des Orfèvres. Monnet les rejoint dare-dare pour entendre Spaak lui dire : « *C'est évidemment désastreux (...). Nous ne pouvions probablement pas réussir. De Staercke avait raison depuis le début quand il a dit que l'affaire était trop irrationnelle, que nous nous sommes attaqués au fondamental, à ce qui est tout à fait irrationnel chez les peuples, que ça ne pouvait pas marcher si tout le monde n'était pas d'accord, si tout le monde ne participait pas. La différence entre le traitement de l'Angleterre et de la France dans la Communauté Européenne de Défense aurait dû ne pas exister. (...) Est-ce qu'on peut faire quelque chose du côté de l'économie ?* »[1103] Et Monnet de répondre : « *Oui, il faut essayer, il faut essayer.* »[1104] Les contacts continus entre les deux hommes aboutiront en juin 1955 à la conférence de Messine, dont naîtront deux ans plus tard la Communauté économique européenne et la relance de l'intégration européenne. Il s'agit désormais de séparer l'idée européenne de la question du réarmement allemand[1105]. En définitive, d'après André de Staercke, « *ce qui a beaucoup joué dans [la] réussite du Marché Commun, c'est l'échec de la CED. Parce que la France ne pouvait pas, tout en disant qu'elle était européenne, être toujours contre l'Europe.* »[1106]

Selon le président du Conseil, la cause fondamentale de l'échec de la conférence de Bruxelles est que ses partenaires « *n'ont pas compris qu'il voulait obtenir un changement spectaculaire de la C.E.D. qui pouvait seul sauver celle-ci devant le Parlement français* »[1107]. Le ministre français fait néanmoins l'éloge de Spaak dont « *il [a] apprécié les efforts de conciliation (...) se rendant compte que dans certains cas [Spaak a] dû abandonner des idées qui [lui] étaient chères pour essayer d'arriver à un accord* »[1108]. Il ajoute « *se [rendre] parfaitement compte des fautes de la France dans cette affaire de la CED, fautes dont il est la*

[1101] *Ibid.*
[1102] *Ibid.*
[1103] *Ibid.*
[1104] *Ibid.*
[1105] *Ibid.*, p. 7; J. Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 589 ; M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 493.
[1106] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*, p. 21.
[1107] AMAEB, 18.298/VII, Baron Guillaume, Télégramme téléscripté chiffré n°1627, Paris, 5 septembre 1954, p. 1.
[1108] *Ibid.*, p. 2.

victime mais il pense avoir fait son devoir en provoquant une décision trop longtemps attendue »[1109].

Mendès France préconise dès septembre 1954 la mise en place d'un « *groupement des forces des pays des six avec l'addition de l'Angleterre, qui pourrait par exemple admettre d'y incorporer des forces qu'elle a sur le continent, le tout étant couvert par l'OTAN. Cet arrangement aurait un certain caractère supranational mais moins marqué que dans la CED.* »[1110] Dans un article du journal *Le Monde*, le président du Conseil déclare d'ailleurs que la politique étrangère de la France reste « *celle de l'Alliance atlantique et de l'organisation de l'Europe, elle-même fondée sur la réconciliation franco-allemande* »[1111]. Les préoccupations de Mendès France vis-à-vis du réarmement allemand sont abordées par Spaak et de Staercke lors de la visite d'Eden à Bruxelles, lequel est bien décidé à utiliser le pacte de Bruxelles pour sortir de l'impasse laissée par le rejet français de la CED.

[1109] *Ibid.*
[1110] *Ibid.*, p. 1.
[1111] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, S.n., Comment reprendre le problème de l'intégration économique ?, s.l., s.d., p. 2.

Chapitre 3. L'Union de l'Europe occidentale pour sortir de la crise

Le pacte de Bruxelles comme cadre d'action

Le ministre Eden s'attribue l'idée de l'utilisation du pacte de Bruxelles de 1948 afin d'assurer un contrôle du réarmement allemand et de sortir de l'impasse[1112]. Début septembre 1954, il préconise en effet l'extension du traité de Bruxelles à l'Italie et à l'Allemagne mais également l'entrée de cette dernière dans l'OTAN, sur un pied d'égalité avec les autres partenaires. L'utilisation du pacte de Bruxelles comme nouveau cadre d'action comporte également l'avantage de compter le Royaume-Uni parmi ses membres[1113]. Eden propose alors d'organiser une conférence des neuf puissances à Londres[1114]. Plus précisément, il désire réunir les représentants des six États signataires de la CED avec ceux du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada[1115].

Le 11 septembre 1954, il entreprend un voyage dans les capitales signataires du traité, afin d'exposer aux différents gouvernements sa proposition[1116]. Le périple européen commence à Bruxelles, où Eden rencontre les trois ministres des Affaires étrangères du Benelux. Selon Rothschild, en trois heures de temps, « *les entretiens [révèlent] une convergence des inquiétudes et le ralliement sans réserve aux moyens préconisés par Londres pour y répondre* »[1117]. André de Staercke, qui assiste à la réunion, rappelle aux ministres qu'aux yeux de Mendès France, « *si une garantie au réarmement allemand dans le cadre de [l'OTAN consiste] dans une solidarité plus grande des partenaires atlantiques, ce n'[est] là qu'une partie du problème, l'autre étant constituée par la nécessité de liquider (...) le contentieux franco-allemand (...)* »[1118]. En définitive, avertit de Staercke, « *[m]êmes des idées acceptables pour le seul réarmement allemand pourront être rejetées par la France sur la base de l'absence de solution pour les autres questions* »[1119]. Dans ces conditions, Spaak estime qu'« *il faut parler fermement aux Français et que l'on ne peut plus être arrêté par la*

[1112] A. Eden, *Full Circle*, Londres, 1960, p. 151. Mendès France revendique la paternité de ce qui deviendra l'accord de Paris. Selon lui, « *[i]l a paru préférable d'en laisser la paternité apparente à Eden : c'était plus facile à faire avaler par les autres !* » (P. Mendès France, Choisir, Conversations avec Jean Bothorel, Paris, 1974, p. 77). Selon un autre témoignage, c'est Jean-Marie Soutou qui aurait suggéré à Mendès France de recourir au pacte de Bruxelles pour sortir de l'impasse (G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France 1941-1990*, Paris, 2018, p. 254). Robert Rothschild préfère parler du projet britannique comme d'une « œuvre collective » (R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997, p. 145).
[1113] A. Eden, *op. cit.*, p. 151.
[1114] P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, Paris, 1980, p. 470.
[1115] R. Rothschild, *op. cit.*
[1116] *Ibid.*
[1117] *Ibid.*, p. 146.
[1118] AMAEB, 12.777, Procès-verbal d'A. de Staercke, représentant permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, Bruxelles, 11 septembre 1954 (DDB, vol. 2, pp. 483-484).
[1119] *Ibid.*, p. 484.

question de la Sarre »[1120]. Le ministre Eden déclare quant à lui que, « *si les Français ne veulent pas d'une solution raisonnable, il y a toujours la solution de l'empty chair* »[1121].

Dans les jours qui suivent sa visite à Bruxelles, Eden obtient la participation des autres partenaires européens à la conférence de Londres[1122]. La présence de la France est acquise à l'issue de « *difficiles (...) conversations* »[1123] entre Eden et Mendès France. André de Staercke recueille quelques informations sur cette rencontre par l'entremise de Christopher Steel, représentant permanent du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Atlantique Nord[1124]. L'ambassadeur britannique, qui insiste sur le caractère absolument confidentiel et officieux de ses informations, souligne combien il est difficile de faire admettre par bon nombre d'hommes politiques français la réalité d'une possible révision par les Américains de leur politique vis-à-vis de l'Europe. André de Staercke apprend également de la secrétaire de Steel que les experts du Quai d'Orsay cherchent à « *réintégrer dans le cadre du traité de Bruxelles beaucoup de rigidité de certaines stipulations de la CED, de façon à amener les Anglais à faire davantage* »[1125], ce qui ne plaît que modérément à ceux-ci[1126]. Mendès France aurait d'ailleurs, au cours de sa conversation avec Eden et « *pour des raisons qui [restent] mystérieuses, (...) accepté l'entrée de l'Allemagne simultanément dans le Pacte de Bruxelles et le Pacte Atlantique, en acceptant que la plupart des sauvegardes contre le réarmement allemand soient inscrites dans la cadre du Pacte Atlantique* »[1127]. Néanmoins, d'après le témoignage recueilli par André de Staercke auprès d'un membre de la délégation française, dont le nom n'est pas précisé, « *Mendès France aurait plus d'espoir de présenter avec succès un Traité de Bruxelles aménagé que la proposition d'entrée de l'Allemagne à l'OTAN, laquelle a toujours été présentée comme une solution dangereuse lors des beaux jours de la CED* »[1128]. Steel se demande d'ailleurs « *jusqu'à quel point [le président du Conseil] ne nuancera pas les concessions qu'il [a] faites, principalement en ce qui concerne l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN, lors de la conférence de Londres et peut-être plus tard* »[1129].

Le 17 septembre, fort de l'adhésion des partenaires européens, et de l'Allemagne en particulier, le ministre britannique obtient finalement de Dulles la participation des États-Unis

---

[1120] *Ibid.*
[1121] *Ibid.*
[1122] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 146.
[1123] *Ibid.*
[1124] AMAEB, K18.K4, Télégramme d'A. de Staercke, représentant permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, Paris, 17 septembre 1954 (DDB, vol. 2, p. 484). Il semblerait que l'ambassadeur Christopher Steel ait également fait part du contenu de l'entrevue du 15 septembre entre Eden et Mendès France au diplomate belge J. Papeians de Morchoven [AMAEB, K18K4, Rapport PIII Atlantique, Bruxelles, 19 septembre 1954 (DDB, vol. 2, p. 488)].
[1125] AMAEB, K18.K4, Télégramme d'A. de Staercke, *op. cit.*, p. 484.
[1126] *Ibid.*
[1127] AMAEB, K18K4, Rapport PIII Atlantique, *op. cit.*, p. 489.
[1128] *Ibid.*, Télégramme d'A. de Staercke, *op. cit.*, p. 485.
[1129] *Ibid.*

à la conférence[1130]. Le secrétaire d'État, qui reproche au plan anglais « *l'absence manifeste de toute supranationalité et une insuffisante révérence au chancelier* »[1131], précise toutefois que sa nation tiendra probablement plus un rôle d'observateur que de participant[1132]. Il est décidé que la conférence commencera le 29 septembre, au vu de l'agenda très chargé de Dulles[1133]. Avant cette date, Spaak prononce un discours à Strasbourg, où il défend l'importance de limiter le réarmement allemand au sein de l'OTAN. De son côté, la France propose un nouvel aide-mémoire, qu'elle envisage d'utiliser comme base de discussion lors de la conférence de Londres.

Discours de Spaak à Strasbourg et nouvelles exigences de la France

Le 18 septembre 1954, Spaak prononce un discours fortement engagé à propos de l'Europe à Strasbourg. Selon lui, si l'Allemagne n'est pas réarmée, les États-Unis et le Royaume-Uni retireront leurs troupes d'Europe[1134]. Le réarmement allemand est dès lors inévitable, non parce que « *les forces russes vont déferler sur l'Europe et s'emparer de nos territoires (...) [mais parce] que si un jour la guerre éclate entre la Russie et les États-Unis, ce jour-là nous n'aurons plus rien à dire* »[1135]. Spaak ne cache cependant pas sa crainte d'un « *réarmement national allemand* »[1136] au sein de l'OTAN, susceptible, selon lui, d'entraîner la « *cristallisation du nationalisme autour de la nouvelle armée et autour du grand état-major qui va ressusciter* »[1137]. D'après lui en effet, cette « *fameuse solution de rechange* »[1138] à la CED devenue « *momentanément impossible* »[1139], peut avoir pour conséquence que, « *si l'Allemagne est repoussée par l'Ouest et courtisée par l'Est, (...) le nouveau nationalisme [pourrait se tourner] ver l'Union soviétique* »[1140]. Malgré ses craintes, Spaak estime que la limitation du réarmement allemand doit désormais être posée au sein de l'OTAN et les pourparlers peuvent, selon lui, « *si la France le veut (...), reprendre pour tâcher de réaliser un organisme qui nous donnera au moins autant de garanties que la CED nous en*

1130 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 146.
1131 P. Mélandri, *op. cit.*, p. 472. Selon Mélandri, « *[p]our avoir lui-même encouragé le chancelier à préconiser une solution sans les Français, il dut se sentir gêné d'avoir abandonné l'initiative à son collègue anglais* » (*Ibid.*).
1132 *Ibid.*, p. 474.
1133 AMAEB, K18.K4, Télégramme d'A. de Staercke, *op. cit.*
1134 AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, Le chef de la direction du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur à J. Guillaume, 8 novembre 1954, pp. 5 et 7.
1135 *Ibid.*, p. 7.
1136 *Ibid.*, p. 10.
1137 *Ibid.*
1138 *Ibid.*, p. 11.
1139 *Ibid.*, p. 8.
1140 AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, Le chef de la direction, *op. cit.*, p. 10.

apportait »[1141]. Il est d'ailleurs bien déterminé à ne pas adopter une « *politique de rancœur [vis-à-vis de Paris] (...) [ni] cette joie amère de faire échouer la solution des autres parce qu'ils ont fait échouer la vôtre* »[1142]. Spaak prône au contraire « *une politique compréhensive et large dans laquelle nous montrerons que nous sommes non des adversaires, mais des partenaires et que nous voulons nous comprendre* »[1143]. André de Staercke ne se montre, pour sa part, pas très rassuré par les perspectives londoniennes. Il l'exprime en ces mots à son ministre : « *C'est la politique du trompe-l'œil. Elle accepte les lois de la perspective. En peinture, comme en politique, c'est une complicité.* »[1144]

C'est également le 18 septembre que le gouvernement français remet officiellement aux pays partenaires un aide-mémoire ou « *accord spécial annexé au traité CED* »[1145] dans lequel il expose ses idées sur une « *solution de la crise* », notamment concernant le problème d'une participation allemande à la défense occidentale[1146]. Le nouveau projet français envisage, comme le plan Eden, l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie au traité de Bruxelles de telle sorte que celui-ci fournisse « *la base d'une Organisation chargée de consolider la sécurité et la paix sur le continent européen* »[1147]. L'aide-mémoire est accompagné d'importantes dispositions d'ordre militaire, singulièrement vis-à-vis de l'Allemagne. Les recommandations françaises ne mentionnent cependant pas l'entrée immédiate de la République fédérale d'Allemagne dans l'OTAN comme élément d'un accord à intervenir[1148]. Enfin, le document envisage la « *pleine participation de la Grande-Bretagne* » au projet[1149]. Le diplomate français Roland de Margerie[1150] précise à André de Staercke que les propositions françaises constituent « *une base de discussion et non une exigence absolue* »[1151]. Le diplomate français se montre par ailleurs optimiste sur les négociations à venir, même s'il exprime ses doutes quant à l'attitude de l'armée française[1152].

[1141] *Ibid.*, p. 12.
[1142] *Ibid.*, p. 13.
[1143] *Ibid.*
[1144] FPHS, 315/5957, de Staercke à Rothschild, Paris, 21 septembre 1954, cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 496.
[1145] Archives 18.298/VIII/1-liasse U.E.O. (Contacts de septembre 1954), S.n., Réunion tenue dans le bureau de Sir Christopher Steel, le mardi 14 septembre [1954] à 11h30, s.l., s.d., p. 1.
[1146] K. Adenauer, *Mémoires 1953-1956*, Paris, 1967, p. 295. Le contenu du mémorandum français est repris dans AMAEB, K18K4, Note de L. Scheyven, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, à P.H. Spaak, ministre des Affaires étrangères Bruxelles, 18 septembre 1954 (DDB, vol. 2, pp. 487-488).
[1147] AMAEB, K18K4, Rapport PIII Atlantique, *op. cit.*, p. 487.
[1148] K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 296-297.
[1149] AMAEB, K18K4, Rapport PIII Atlantique, *op. cit.*
[1150] Roland de Margerie (1899-1990), directeur adjoint des Affaires politiques, sera ambassadeur près le Saint-Siège de juillet 1956 à août 1959 (J.-M. Soutou, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 126).
[1151] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse U.E.O. (Contacts de septembre 1954), S.n., Télégramme à l'Auswärtiges Amt, Paris, 18 septembre 1954, pp. 1 et 4.
[1152] *Ibid.*, p. 4.

En réalité, les pays signataires du traité de la CED ont vent du contenu du document quelques jours avant sa divulgation officielle. Ainsi, le 14 septembre, les représentants permanents du Royaume-Uni (Christopher Steel), des Pays-Bas (A. Tjarda van Starkenborgh) et de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord se réunissent pour discuter de l'accord spécial proposé par la France. A. Tjarda van Starkenborgh reconnaît d'emblée que la proposition française a « *non seulement pour intérêt d'assurer la limitation de la contribution allemande et un rapport entre celle-ci et celle des autres partenaires, mais également de permettre de déterminer la contribution britannique* »[1153]. De Staercke fait néanmoins observer que, sur le plan de la tactique adoptée, l'élaboration de l'accord spécial envisagé pourrait présenter un risque pour l'aboutissement de la négociation, car elle fournirait à la France l'occasion de discussions préalables[1154]. Christopher Steel et André de Staercke regrettent en outre que les Américains et les Canadiens ne puissent être mêlés d'une façon ou l'autre à l'accord spécial. Le représentant néerlandais propose que les États-Unis et le Canada soient joints à l'accord spécial en qualité de membres associés[1155].

En définitive, les représentants permanents estiment que l'aide-mémoire français peut certainement servir de base de discussion lors de la conférence de Londres, même s'il n'est pas possible, sur tous les points, de donner une satisfaction complète à la France dans la forme où elle le désire[1156]. De Staercke relève ainsi différentes objections vis-à-vis de l'aide-mémoire français. D'une part, le document ne précise pas un point important, à savoir que l'OTAN doit être l'agent d'exécution du Pacte de Bruxelles pour l'inspection et les contrôles des forces armées, effectifs et armements des pays parties au pacte. D'autre part, la création d'un « *pool [d']armements* »[1157] ou « *pool de production* »[1158] préconisée par les Français afin de coordonner et standardiser la production militaire à l'intérieur du pacte de Bruxelles pose, à ses yeux, un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la limitation de la fabrication des armes au seul continent européen, prévue dans l'aide-mémoire, laisse, selon lui, « *une liberté complète à l'Angleterre sur son territoire et à la France dans l'Afrique du nord* »[1159], ce qui est discriminatoire. Ensuite, le contrôle de la production des armements sur le continent crée « *un marché fermé, ce qui est contraire tant à nos traditions qu'au développement futur de l'intégration économique européenne. Dans ce marché fermé, la plupart des intéressés, s'ils*

[1153] *Ibid.*, Réunion tenue dans le bureau de Sir Christopher Steel, *op. cit.*
[1154] *Ibid.*, p. 2.
[1155] *Ibid.*, pp. 2-3.
[1156] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres : Juin à octobre 1954, [A. de Staercke], Note pour Monsieur le Ministre, Paris, 22 septembre 1954, p. 1.
[1157] *Ibid.*, p. 3.
[1158] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs les Chefs de Poste belges à l'étranger, Bruxelles, 13 octobre 1954, p. 2.
[1159] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres : Juin à octobre 1954, *op. cit.*, p. 3.

n'ont plus la liberté de produire, n'auront plus que celle d'acheter. »[1160] Il estime qu'un tel contrôle tend à « *l'étouffement de certaines de [leurs] industries au bénéfice de tiers* »[1161] et que, dans cette Europe définie en une « *série de zones frappées de servitudes allant en décroissant d'Est en Ouest* »[1162], « *la France [semble] devoir se réserver le quasi-monopole de l'industrie de guerre* »[1163]. D'après de Staercke, les Belges peuvent compter sur les Néerlandais pour faire de la partie du projet français relative au pool d'armements « *une critique extrêmement serrée* »[1164].

Le point de vue défendu par André de Staercke est dans les grandes lignes celui que la Belgique adopte officiellement une quinzaine de jours avant le début de la conférence de Londres. Le gouvernement belge est en effet préoccupé par la création d'un « pool de production » mais également par l'interdiction de produire et détenir les armes visées à l'annexe 2 de l'article 107 du traité de Paris[1165] dans les « *zones stratégiquement exposées et qui seront délimitées sur une carte annexée à l'Accord* »[1166]. Les Belges considèrent en effet que la proposition française est plus restrictive sur ce point que le projet initial de la CED. L'article 107 prévoit effectivement que, sur les territoires stratégiquement exposés, les armes mentionnées dans l'annexe 2 sont interdites « *sauf décision du Conseil statuant à l'unanimité* »[1167]. Par ailleurs, le concept de « *zones stratégiquement exposées* », si on veut le rendre non discriminatoire, englobera vraisemblablement une partie du Benelux, alors que dans le traité de la CED seule l'Allemagne en fait partie. Or dans la liste des armes qui y seraient interdites se trouvent des armes et des appareillages que la Belgique fabrique ou désire fabriquer[1168].

Spaak est dès lors bien conscient que, sur plusieurs points, la conférence de Londres risque de présenter un caractère préparatoire et de n'aboutir qu'à un accord de principe. Il est également convenu que les États parties de l'OTAN mais non représentés à la conférence seront régulièrement tenus au courant du développement des travaux et sur des questions qui les intéressent, comme la restitution de la souveraineté de l'Allemagne[1169]. La nouvelle

---

[1160] *Ibid.*
[1161] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*
[1162] Citation issue du mémorandum français [AMAEB, K18K4, Note de L. Scheyven, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, à P.H. Spaak, ministre des Affaires étrangères Bruxelles, 18 septembre 1954 (DDB, vol. 2, p. 488)].
[1163] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*, p. 3.
[1164] *Ibid.*
[1165] Les armes mentionnées à l'annexe 2 de l'article 107 du traité de la CED sont les armes A.B.C. (atomiques, bactériologiques et chimiques) mais également les engins à longue portée, projectiles guidés, mines à influence, navires de guerre et aéronefs militaires [*Traité instituant la Communauté européenne de défense (Paris, 27 mai 1952)*, article 107 annexe 2 (www.cvce.eu, consulté le 24 mai 2018)].
[1166] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*, p. 2.
[1167] Traité instituant, *op. cit.*, article 107 §4 a.
[1168] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*, pp. 2-3.
[1169] *Ibid.*, p. 3.

proposition française concernant la participation allemande à la défense occidentale est discutée à la conférence de Londres. Il s'agit ici de trouver un compromis susceptible de convenir aux Neuf. Les décisions de principe qui y seront prises devront ensuite être transposées dans un traité.

La conférence de Londres (28 septembre – 3 octobre 1954) et ses suites

La conférence de Londres s'ouvre le 28 septembre 1954 dans la salle de bal de Lancaster House[1170]. Trois projets sont remis aux ministres des Affaires étrangères des six pays signataires du traité de la CED comme à ceux du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada. Les trois documents sont le plan Eden, la proposition française et un mémorandum allemand. Le plan Eden est celui que le ministre britannique a exposé durant son voyage en Europe. Selon Spaak, « *les grandes lignes en étaient précises, mais les détails d'application restaient vagues* »[1171]. La proposition française est fondée sur l'adhésion de l'Allemagne au traité de Bruxelles mais ne fait pas allusion à l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN. D'après Spaak, « *elle [contient] des dispositions compliquées au sujet du contrôle des armements. Certaines [sont] plus rigoureuses que celles incluses dans le traité de la CED.* »[1172] Les Français exigent également que les Anglais s'engagent solennellement à ne pas retirer leurs troupes sans le consentement de leurs Alliés[1173]. L'Allemagne, de son côté, se déclare prête à adhérer au traité de Bruxelles, à limiter sa contribution militaire, mais réclame son entrée dans l'OTAN et le rétablissement de sa pleine souveraineté[1174]. D'après Rothschild, toutes les délégations, à l'exception de celle de la France, « *[sont] acquises à la participation pleine et entière de l'ex-ennemi à l'Alliance*[1175] ». Et d'ajouter : « *Mendès se [trouve désormais] dans une situation de complet isolement dont il [a] tant souffert à Bruxelles (...) mais, cette fois, face aussi aux États-Unis, à la Grande-Bretagne et au Canada.* »[1176]

Le ministre Eden, qui préside la conférence « *avec une patience infinie* »[1177], la suspend régulièrement, « *quand les choses [vont] trop mal (...), afin d'éviter les éclats* »[1178] et offre des tasses de thé. En définitive, « *à la fin de l'après-midi, on [n'est encore] nulle*

[1170] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 147.
[1171] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance*, *op. cit.,* p. 309.
[1172] *Ibid.*, pp. 309-310.
[1173] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 475.
[1174] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 310 ; K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 299-300.
[1175] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 147.
[1176] *Ibid.*
[1177] P.-H. Spaak, *op. cit.*
[1178] *Ibid.*

part »[1179], affirme Rothschild. La nécessité d'agir sans la France apparaît de plus en plus comme la seule issue[1180]. Eden comprend l'urgence de la situation et demande à Churchill de convoquer le Cabinet le soir même, encouragé par Adenauer et le ministre des Affaires étrangères canadien Lester Pearson. Après une longue discussion, le ministre des Affaires étrangères britannique obtient l'autorisation de proposer que son pays maintienne ses forces actuelles sur le continent[1181]. Eden met au courant Foster Dulles de ses projets. Celui-ci assure dès le 29 septembre que son pays fera de même si « *les espoirs qui avaient été fondés sur le traité de la [CED] peuvent raisonnablement être reportés sur les accords qui résulteront [de la conférence de Londres]* »[1182].

De telles déclarations suppriment dès lors le principal obstacle à une issue favorable des pourparlers[1183]. Le 30 septembre, la délégation néerlandaise propose et obtient que le projet de pool de production soit renvoyé à une date indéterminée pour un examen par les experts du traité de Bruxelles[1184].

Le 2 octobre, la question délicate des zones stratégiquement exposées se trouve réglée par une déclaration d'Adenauer qui accepte que l'Allemagne s'engage unilatéralement à interdire la construction, « *sur son territoire* »[1185], des armes de type ABC (atomiques, bactériologiques et chimiques) et de toute une série d'autres armes plus lourdes telles que les projectiles téléguidés, les navires de guerre d'une certaine puissance et les bombardiers[1186]. Il est également convenu que « *la contribution allemande sera la même en volume et en caractéristiques générales que celle qui avait été fixée pour la CED, sous réserve des mises à jour et adaptations nécessaires pour répondre aux besoins de l'OTAN* »[1187]. L'interdiction des armes ABC pour les pays du Benelux est également envisagée, mais sans qu'aucun engagement officiel ne soit pris. Les Pays-Bas et la Belgique possèdent en effet une industrie

---

[1179] R. Rothschild, *op. cit.*
[1180] P.-H. Spaak, *op. cit.*
[1181] A. Eden, *op. cit.*, pp. 165-168.
[1182] *Ibid.*, p. 168.
[1183] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*, p. 4.
[1184] *Ibid.*
[1185] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres juin à octobre 1954, S.n., Textes et Documents. Acte final de la conférence des neuf puissances, réunies à Londres du 28 septembre au 3 octobre 1954. Conférence de presse de M. Spaak, ministre des Affaires étrangères, Bruxelles, 12 octobre 1954, p. 5. C'est la délégation française (et plus particulièrement Jean-Marie Soutou) qui, après une discussion acharnée, propose d'ajouter à la déclaration de renonciation allemande les mots « sur son territoire ». Finalement, cela revient à dire que l'Allemagne, au moins en théorie, peut recevoir des armes nucléaires par le traité de l'Atlantique Nord ou par le pacte de Bruxelles, ou même les fabriquer ailleurs que chez elle. Il s'agissait en réalité de permettre l'égalité des droits, même théorique (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 256 ; ID., « Jean-Marie Soutou, fonctionnaire du Quai d'Orsay, collaborateur et admirateur de Pierre Mendès France », *Revue d'Histoire diplomatique*, 2014/4, p. 327).
[1186] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs, *op. cit.*, p. 5 ; FRUS, 1952-1954, vol. 5, part 2, Ninth Plenary Meeting of The Nine-Power Conference, Lancaster House, Londres, 2 octobre 1954, p. 1324 ; K. Adenauer, *op. cit.*, p. 325.
[1187] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres juin à octobre 1954, S.n., Textes, *op. cit.*, p. 22.

chimique développée et ne souhaitent dès lors pas s'interdire la recherche scientifique dans ces domaines[1188].

L'acte final de la conférence de Londres est adopté le 3 octobre 1954, après quelques discussions techniques[1189]. Le document tient en cinq points principaux : la fin du statut d'occupation de la République fédérale d'Allemagne ; l'élargissement du pacte de Bruxelles, devenu l'Union de l'Europe occidentale (UEO), pour y incorporer l'Italie et l'Allemagne ; l'adhésion de celle-ci à l'OTAN ; une déclaration de solidarité des États-Unis et du Canada avec la nouvelle organisation du traité de Bruxelles et la création d'une agence de contrôle des armements[1190].

À son retour de Londres, Spaak donne une conférence de presse sur les résultats de la conférence des Neuf. S'il continue à croire que le système de la CED était « *supérieur et préférable (...) parce qu'il réglait mieux que l'arrangement actuel la limitation et le contrôle des forces allemandes (...) [et que] c'était, plus nettement, une étape sur la voie de l'intégration européenne (...), il [admet] que la conférence de Londres a été un très grand succès (...) et que sur certains points les arrangements de Londres comportent des avantages par rapport à la CED* »[1191]. Et d'ajouter que « *le grand succès de cette conférence, c'est que l'Allemagne est fixée à l'Occident* »[1192]. Le ministre des Affaires étrangères se réjouit également de l'engagement du Royaume-Uni à maintenir un certain nombre de ses divisions sur le continent, ce qui « *permet de croire que l'Angleterre est acquise à un système d'organisation européenne* »[1193]. À la question des journalistes concernant l'interdiction éventuelle des armes ABC au Benelux, Spaak confie qu'il n'est pas hostile à cette idée mais que, pour ce qui concerne la Belgique, il s'agit d'une question à étudier avec le gouvernement[1194]. Spaak précise que le Parlement belge attendra la ratification par l'Assemblée nationale française des décisions de Londres avant d'en faire de même[1195]. Sur ce point, les Néerlandais déclarent qu'ils adopteront la même attitude que la Belgique[1196]. Selon Beyen, « *[e]n adoptant une attitude commune, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ont été en mesure de jouer à Londres un rôle de premier plan* »[1197]. Le *Plein*

1188 AMAEB, 12.496, L. Couvreur, [Rapport] n° d'ordre 1615 à P.H. Spaak, La Haye, 7 octobre 1954, p. 3.
1189 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 313.
1190 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 149 ; AMAEB, 12.486, Liasse octobre à décembre 1954, S.n., « L'acte final de la Conférence », *Combat*, Paris, 4 octobre 1954.
1191 AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres juin à octobre 1954, S.n., Textes, *op. cit.*, p. 23.
1192 *Ibid.*, p. 24.
1193 *Ibid.*
1194 *Ibid.*, p. 26.
1195 *Ibid.*
1196 AMAEB, 12.496, pas de liasse, L. Couvreur, [Rapport], *op. cit.*, p. 2.
1197 *Ibid.*, p. 1.

prévoit néanmoins que des difficultés surgiront à la réunion qui aura prochainement lieu à Paris, singulièrement à propos de la production des armes ABC[1198].

Le 11 octobre 1954, André de Staercke soumet à son homologue néerlandais de l'OTAN une proposition de déclaration commune des pays du Benelux concernant la fabrication d'armes atomiques, biologiques et chimiques. Dans ce document, les gouvernements des trois pays « *s'engagent à ne pas produire les armes atomiques, chimiques et biologiques, telles qu'elles se trouvent définies dans la déclaration du chancelier de la République Fédérale d'Allemagne (...). Cet engagement ne couvre pas (...) les recherches et les productions de tous matériels, produits ou substances destinés à des fins civiles dans les domaines atomiques, chimiques et biologiques.* »[1199] Par ailleurs, selon cette déclaration, les gouvernements bénéluxiens « *acceptent que l'autorité compétente de l'Organisation du Pacte de Bruxelles exerce un contrôle en vue de s'assurer le respect des engagements ainsi définis* »[1200]. Les Néerlandais n'approuvent cependant pas cette déclaration, à cause du principe de contrôle des armements qu'elle prévoit. André de Staercke avertit alors A. Tjarda van Starkenborgh que, si les Néerlandais reviennent sur la position qu'ils ont défendue avec Spaak à Londres, il précisera que « *la Belgique, toujours prête à faire la déclaration, ne [peut] la faire du fait que les Pays-Bas ne la [veulent] pas* »[1201].

Mendès France se dit satisfait des résultats de la conférence de Londres et décidé à faire voter le futur traité par l'Assemblée nationale, avant la fin de l'année. Il comprend également que la Belgique ne désire pas ratifier les décisions de Londres avant la France. « *C'est* », dit-il, « *de bonne guerre* »[1202]. Et d'ajouter qu'il « *considère – sans aucune jalousie – que c'est le chancelier allemand qui sort le grand vainqueur de la Conférence de Londres. Il reconnaît toutefois qu'il n'a aucune raison de ne pas se montrer satisfait.* »[1203] Les États-Unis attribuent quant à eux la réussite des accords de Londres à la « *diplomatie patiente, mais ferme de Dulles* »[1204]. Le Pentagone considère que « *[l]a menace d'un retrait des troupes américaines, le risque d'un recours à une stratégie périphérique ont contribué (...) à briser l'isolement de l'Angleterre et à rallier la France* »[1205].

[1198] AMAEB, 12.496, L. Couvreur, [Rapport], *op. cit.*, p. 3.
[1199] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, Éléments d'un projet de déclaration commune des pays du Benelux. Concerne la fabrication d'armes atomiques, biologiques et chimiques, s.l., [11 octobre 1954].
[1200] *Ibid.*
[1201] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 11 octobre 1954, p. 2.
[1202] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, Guillaume, Télégramme chiffré télescripté n°1849, Paris, 6 octobre 1954.
[1203] *Ibid.*
[1204] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, Baron Silvercruys à P.-H. Spaak, Washington, 5 octobre 1954, p. 2.
[1205] *Ibid.*

Les décisions de principe prises à Londres doivent à présent être transcrites en termes de traité[1206]. Trois groupes d'experts et diplomates s'attèlent à la besogne à Bonn, Londres et Paris entre le 4 et le 16 octobre, afin d'être prêts pour entamer les dernières discussions qui mèneront à la signature des accords de Paris[1207]. André de Staercke fait partie du groupe de travail de Paris (« *Paris Steering Group* »), chargé de la suite à donner aux décisions de la conférence de Londres[1208]. Le secrétaire général de l'OTAN assiste aux réunions organisées par ce groupe, composé des représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord[1209]. De Staercke participe activement aux débats. Il appuie notamment le point de vue du secrétaire général Ismay, selon lequel les « *organisations [de] l'OTAN et [du] traité de Bruxelles [élargi]* » doivent être construites sur les « *mêmes fondations* »[1210], afin de faciliter leurs relations et permettre un bon fonctionnement de l'agence de contrôle des armements. Selon de Staercke, il faut néanmoins faire face à « *deux nécessités contradictoires* »[1211]. D'un côté, il convient de sauvegarder les développements du traité de Bruxelles, notamment dans ses aspects civils. D'un autre côté, il faut assurer une coordination étroite entre les aspects militaires du traité de Bruxelles et ceux de l'OTAN[1212]. Cette idée sera d'ailleurs intégrée dans le texte des accords de Paris, selon lequel, « *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 les informations et tous les avis sur les questions militaires* »[1213]. De Staercke propose finalement de ne pas joindre la proposition de déclaration commune des pays du Benelux concernant la fabrication d'armes atomiques, biologiques et chimiques, au vu de la réticence néerlandaise. Il suggère de laisser aux ministres le soin de régler cette question[1214].

Des problématiques d'ordre purement militaire sont également traitées lors des discussions[1215]. André de Staercke demande au colonel Hartéon de l'assister dans la résolution de ces questions[1216]. Il semble que ce dernier soit un des rares officiers supérieurs

---

[1206] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 314.
[1207] *Ibid.* ; K. Adenauer, *Mémoires 1953-1956*, Paris, 1967, pp. 335-336.
[1208] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke à P.H. Spaak, Paris 18 octobre 1954, première page.
[1209] *Ibid.*, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Suite de la Conférence de Londres. Travaux du Paris Steering Group, Paris, 11 octobre 1955, p. 1.
[1210] *Ibid.*, p. 2.
[1211] *Ibid.*, p. 3.
[1212] *Ibid.*
[1213] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, S.n., « Les Accords de Paris (23 octobre 1954). Notes et études documentaires », dans *La documentation française*, n° 1943, Paris, 3 novembre 1954, p. 21.
[1214] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke à P.H. Spaak, Paris 18 octobre 1954, p. 4.
[1215] Lors des discussions, André de Staercke déclare notamment que la Belgique, dans le souci de satisfaire les autorités militaires de l'OTAN, est prête à accepter de mettre à disposition de l'Union de l'Europe occidentale 550 avions au lieu de 450, comme prévu initialement. Sir Christopher Steel le remercie et ajoute que « *les membres du Comité apprécieraient ce sacrifice à la solidarité de l'Alliance* » (AMAEB, 18.298/VI/3, [Note sans titre signée par A. de Staercke, écrit en haut à gauche : JD/CH de], Paris, 19 octobre 1954, p. 2
[1216] AMAEB, 18.298/VI/3, de Staercke, Télégramme n°212 du 5 octobre 1954 12 H.

avec lequel l'ambassadeur ait entretenu des relations de confiance. André de Staercke aurait d'ailleurs déclaré que Hartéon était « *le premier général [sic] belge qui se soit réellement soucié de comprendre les politiques* »[1217]. En revanche, d'autres généraux belges se plaignent auprès du ministre de la Défense nationale belge, Antoon Spinoy, de l'attitude de De Staercke. Ils lui reprochent notamment d'être « *très mal [informé] de l'état réel d'avancement des travaux NATO [sic] en Belgique [sur les aérodromes tactiques] et que ce manque d'informations [le rend incapable] de défendre avec succès les intérêts de notre pays* »[1218]. Ils regrettent en outre que la délégation belge auprès de l'OTAN critique, lors des réunions du Conseil atlantique, la « *lenteur inadmissible dans la réalisation des travaux* »[1219] des services d'exécution de la Commission Interforce des Casernements et Fortifications de la Belgique[1220].

Le 18 octobre, les membres du ministère des Affaires étrangères de Belgique se réunissent dans le bureau de Spaak, afin d'examiner le rapport établi par le groupe de travail de Londres. Certains points relatifs aux textes qui amendent le traité de Bruxelles préoccupent particulièrement le ministre. Tout d'abord, il estime que les décisions du Conseil de l'UEO ne doivent pas nécessairement se prendre à l'unanimité. Selon lui, « *suivant les cas* », elles doivent être prises à la majorité qualifiée ou à la majorité simple[1221]. En d'autres termes, il souhaite que le principe de la majorité ne constitue pas l'exception, comme cela a été décidé à Londres[1222]. Ensuite, Spaak estime qu'il faut que la question des sanctions à appliquer, au cas où le Conseil constaterait des manquements dans le cadre de la limitation des armements,

---

[1217] J.-M. Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale 1944-1955*, vol. 2, thèse de doctorat inédite, Bruxelles, 2003, p. 283.

[1218] CDH, année 1956, liasse 1650, sous-dossier n°6, Gen-Major, Président de la Commission Interforce des Casernements et Fortifications à A. Spinoy, Bruxelles, 16 octobre 1954, p. 2.

[1219] *Ibid.*, p. 1.

[1220] *Ibid.* Selon les généraux belges, cette attitude est d'autant plus inadmissible que Spinoy a personnellement demandé à de Staercke « *qu'aucune discussion relative aux retards belges et au programme actuel ne soit plus ouverte à l'OTAN, sans que soit présent le général GALAND, dont l'exposé et les documents qu'il remettra traduiront la situation exacte pour le présent et les prévisions normales pour l'avenir* » (*Ibid.*). Le président de la Commission Interforce des Casernements et Fortifications de la Belgique suggère dès lors d'organiser pour la délégation belge à l'OTAN une visite des travaux OTAN en Belgique (*Ibid.*, p. 2). Finalement, le SHAPE recommandera « *l'arrêt de la construction de certains ouvrages de l'infrastructure OTAN sur les aérodromes tactiques, en attendant que soit définie une nouvelle doctrine de déploiement et de dispersion des unités aériennes destinée à réduire la vulnérabilité aux attaques par armes nucléaires des unités aériennes de combat* » (*Ibid.*, sous-dossier n°1, C.V.R. Schuyler, Général de Corps d'Armée, Armée de Terre des États-Unis, Chef d'État-Major, Réalisation de l'infrastructure OTAN, aux Commandants en chef des Forces Alliées et Ministres de la Défense de l'OTAN, 21 décembre 1954, p. 1).

[1221] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse « à classer dans le dossier n°79 », S.n., Compte rendu d'une réunion qui s'est tenue dans le bureau de Monsieur le Ministre [PHS], lundi 18 octobre 1954 à 15h, Bruxelles, 19 octobre 1954, p. 3.

[1222] AMAEB., 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, S.n., Note pour Monsieur de Staercke. Conversation téléphonique entre M. Deschamps et M. de Bassompierre le mardi 12 octobre à midi, s.l., s.d., p. 1. Lors de la conférence de Londres, il a été décidé que, dans certains cas prévus par différents protocoles, les décisions seront prises à l'unanimité, à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers [AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, S.n., Conférence des neuf puissances tenue au Palais de Chaillot le 21 octobre 1954 (11 heures), s.l., s.d., p. 22].

apparaisse dans le protocole relatif à l'Agence pour le contrôle des armements[1223]. Plus précisément, il préconise d'établir un texte en vertu duquel l'État fautif devrait fournir des justifications, dans un délai très bref, au Conseil, qui déciderait des mesures appropriées[1224]. Enfin, malgré les réticences des experts belges, Spaak estime qu'il ne faut pas revenir sur les restrictions en matière d'armement acceptées par la RFA. Selon lui, le chancelier n'admettra pas que la portée de sa déclaration soit précisée après coup[1225]. Et d'ajouter : « *Si nous échouons maintenant entre amis et alliés dans l'établissement d'un contrôle de l'armement, comment pourrons-nous jamais réussir à obtenir le désarmement sur un plan plus élargi.* »[1226] Il se déclare néanmoins prêt « *à [préserver] tous les droits nécessaires pour la recherche scientifique, les besoins industriels et même les besoins de défense, mais il estime qu'il faut, politiquement, accepter des restrictions* »[1227]. La déclaration belge relative à la renonciation de la production des armes ABC n'apparaîtra finalement jamais dans les accords de Paris.

En marge de la conférence de Paris, Mendès France et Adenauer se rencontrent le 19 octobre, à La Celle-Saint-Cloud, afin d'apurer l'ensemble du contentieux franco-allemand, y compris la question sarroise et poser les bases d'un rapprochement politique et économique[1228]. Mendès France avait en effet déclaré à Londres que l'accord définitif de son pays aux conventions qui venaient d'être conclues dépendrait de la solution qui serait donnée à la question sarroise[1229].

La veille de la conférence de Paris, le *Plein* rappelle à Spaak qu'il regrette qu'à la conférence de Londres, les pays du Benelux « *aient renoncé* »[1230], certes officieusement[1231] mais à l'instar de l'Allemagne, à la production d'armes ABC. Selon les Néerlandais, « *[c]e geste à l'égard de la France, que l'Italie pressentie au même titre que les pays de Benelux n'a guère fait, range [le] Benelux dans le camp de l'Allemagne alors qu'en fait ces trois pays appartiennent à l'autre camp* »[1232]. En effet, le *Plein* ne souhaite pas qu'à Paris le Benelux, « *dominé par [un] louable effort de rechercher une solution de compromis devant l'attitude intransigeante, froide et calculée de Mendès France basée sur [les] récents débats [de l']assemblée nationale, soit disposé[,] à l'instar de l'Allemagne[,] à faire de plus grands*

[1223] *Ibid.*, liasse « à classer dans le dossier n°79 », S.n., Compte rendu, *op. cit.*, p. 8.
[1224] *Ibid.*, p. 9.
[1225] *Ibid.*, p. 10.
[1226] *Ibid.*, p. 11.
[1227] *Ibid.*
[1228] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 256.
[1229] K. Adenauer, *op. cit.*, p. 344.
[1230] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, Graeffe, Télégramme n°127 du 20.10.54 (chiffré), s.d., s.l.
[1231] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse « à classer dans le dossier n°79 », S.n., Compte rendu, *op. cit.*, p. 10.
[1232] *Ibid.*, liasse Conférence de Londres. Juin à octobre 1954, Graeffe, Télégramme, *op. cit.*

sacrifices [que ceux consentis] avant [la] ratification [des] accords [de] Londres »[1233]. En octobre 1954, les décisions prises à Londres sont encore discutées lors de trois conférences ultérieures, lesquelles aboutiront à la signature des accords de Paris nécessaires à l'adhésion de la RFA à l'OTAN.

[1233] *Ibid.*

Chapitre 4. Le réarmement allemand et les réactions de Moscou

La conclusion des accords de Paris (20-23 octobre 1954)

Les décisions de principe prises à Londres font l'objet de dernières discussions à Paris entre le 20 et le 23 octobre 1954. L'après-midi du 20 octobre, une conférence qui réunit les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne a lieu à Paris pour traiter définitivement de la question de la souveraineté de l'Allemagne[1234].

Le lendemain, une conférence des Neuf règle toutes les questions liées à l'élargissement du pacte de Bruxelles et à l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN[1235]. Spaak participe activement aux débats et obtient satisfaction sur quatre points. Primo, afin d'augmenter les activités des organismes du traité de Bruxelles et de relancer ainsi l'« *idée européenne* »[1236], il obtient d'insérer dans les accords de Paris que « *Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une assemblée composée des Représentants des Puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*[1237]*, un rapport annuel sur ses activités, [et pas seulement] dans le domaine du contrôle des armements* »[1238], comme le suggérait la déclaration de Londres[1239]. Mendès France approuve entièrement et sans aucune réserve cette suggestion de Spaak. Et d'ajouter qu'il croit « *[se] souvenir que c'est la Délégation française qui avait proposé à Londres que le contrôle fasse l'objet d'un rapport annuel à l'Assemblée constituée par les délégations des pays adhérant au Conseil de l'Europe. [Et que] dans l'esprit de la délégation française, il s'agissait bien de réaliser ce que M. le Président Spaak a proposé tout à l'heure.* »[1240]

Secundo, Spaak obtient que l'Agence pour le contrôle des armements, également dénommée « *[l]'Agence* », soit localisée à Paris, afin de faciliter ses rapports avec l'OTAN[1241]. Selon lui, cela n'empêche pas que le siège du traité de Bruxelles se trouve à Londres, comme souhaité par la plupart des délégations. Et d'ajouter qu'« *il sera facile au directeur de l'agence de faire parvenir ses rapports à Londres par toutes les voies ordinaires* »[1242]. Tertio, il obtient que le directeur de l'Agence soit « *nommé par décision*

[1234] K. Adenauer, *Mémoires 1953-1956*, Paris, 1967, p. 335.
[1235] *Ibid.*
[1236] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, S.n., Conférence des neuf puissances tenue au Palais de Chaillot le 21 octobre 1954 (11 heures), s.l., s.d., p. 23.
[1237] Et non à l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, comme suggéré par les Italiens et Spaak pendant la conférence de Londres (*Ibid.*, pp. 32, 41 et 43).
[1238] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, S.n., « Les Accords de Paris (23 octobre 1954). Notes et études documentaires », dans *La documentation française*, n° 1943, Paris, 3 novembre 1954, p. 21 ; AMAEB, 18.298/VIII/1, liasse-Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, *op. cit.*, p. 23.
[1239] *Ibid.*, pp. 22-23.
[1240] *Ibid.*, p. 24.
[1241] *Ibid.*, p. 51.
[1242] *Ibid.*

unanime du Conseil pour une durée de cinq ans et ne sera pas rééligible »[1243]. Il ne suit pas ici la proposition défendue par Adenauer selon laquelle la durée du mandat initial du directeur serait de trois ans avec une possibilité de réélection moyennant une décision unanime du Conseil[1244]. Pour Spaak, soutenu par Mendès France sur ce point, « *[i]l (…) semble que cela lui donnerait plus de stabilité d'être élu pour cinq ans et non rééligible. De cette façon, comme il n'aura rien à gagner à être gentil, il sera très sévère dans ses contrôles.* »[1245]

Quarto, Spaak obtient également que la question des sanctions à appliquer au cas où le Conseil constaterait des manquements dans le cadre de la limitation des armements apparaisse dans le protocole relatif à l'Agence pour le contrôle des armements[1246]. *Last but not least*, Spaak réussit, appuyé par Beyen et Eden, à convaincre les Français de l'intérêt de reporter la discussion sur les propositions françaises relatives à la production et à la standardisation des armements à la mi-janvier 1955 au plus tard, et non au 1er décembre 1954 comme souhaité initialement par l'Hexagone[1247]. L'objectif de Spaak est de montrer que les neuf puissances sont absolument décidées à ne pas écarter cette question mais qu'elles ne commenceront à en discuter que la semaine qui suivra la ratification des accords de Paris par la France[1248]. Selon Spaak, l'objectif est « *d'aider Mendès France à obtenir facilement la ratification* »[1249]. Effectivement, il se rend compte que commencer trop tôt les discussions sur la question des armements « *pourrait aussi avoir une mauvaise influence sur les délibérations du Parlement français* »[1250].

Spaak essuie néanmoins un refus sur la question de la procédure de vote du Conseil. Il est en effet décidé que les décisions à la majorité constitueront l'exception, ce que regrette le ministre belge pour qui le principe de l'unanimité « *a donné lieu ces dernières années dans les organisations internationales à des discussions innombrables* »[1251].

[1243] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, S.n., « Les Accords de Paris (…) », *op. cit.*, p. 25 ; AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, *op. cit.*, p. 55.
[1244] *Ibid.*, liasse-Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, S.n., Conférence des neuf puissances tenue au Palais de Chaillot le 21 octobre 1954 -16h, s.l., s.d., p. 41.
[1245] *Ibid.*, p. 55.
[1246] *Ibid.*, pp. 61, 64. Selon l'accord de Paris, « *Si le Conseil estime que la situation qui lui a été signalée par l'Agence révèle une infraction de peu d'importance et qu'il peut y être porté remède par une action locale rapide, il en avisera l'Agence et l'État intéressé qui prendra les mesures nécessaires.* » [AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954 ; S.n., « Les Accords de Paris (…), *op. cit.*, p. 27 ; *Traité de Bruxelles modifié (Paris, 23 octobre 1954)*, p. 39 (www.cvce.eu, consulté le 19 juin 2018)].
[1247] AMAEB, 18.298/VIII/1-liasse Conférence des Neuf. Paris 21 Oct 54. Verbatim, *op. cit.*, pp. 93, 101 et 122-123.
[1248] *Ibid.*, p. 122.
[1249] *Ibid.*
[1250] *Ibid.*
[1251] *Ibid.*, p. 21. Selon les accords de Paris, « *Le Conseil 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° II, 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* » (AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, S.n., « Les Accords de Paris (…) », *op. cit.*, p. 21).

Le 22 octobre, un Conseil ministériel de l'Atlantique Nord réunit les quatorze pays membres pour entériner les décisions relatives à l'OTAN[1252]. Il est décidé à l'unanimité d'inviter la République fédérale d'Allemagne à adhérer à l'Organisation[1253]. Mendès France déclare qu'il ne signera rien avant d'avoir obtenu satisfaction quant au « préalable de la Sarre »[1254]. Après une longue discussion et de nombreuses concessions de part et d'autre, Adenauer et le ministre français se mettent d'accord pour une Sarre « européenne » semi-autonome dont le statut serait soumis au référendum de ses habitants[1255].

Le 23 octobre 1954, les 250 pages des textes préparés lors des trois conférences précitées donnent lieu aux accords de Paris, qui sont signés le jour-même par tous les États concernés[1256]. Ces accords sont historiques. Il n'y aura pas d'armée européenne, mais une armée nationale allemande placée dès le temps de paix sous les ordres du commandement atlantique en Europe. Selon G.H. Soutou, la rapidité de cette solution de remplacement, alors que le réarmement allemand était enlisé depuis 1950, s'explique par deux raisons principales. Tout d'abord, tout le monde est conscient qu'il n'est pas possible de rester sur l'échec de la CED, au risque d'offrir à l'URSS un immense succès et de compromettre la politique d'intégration de la RFA à l'Ouest. D'autre part, les Britanniques et les Français ont réussi à convaincre les Américains et les Allemands que l'abandon de la CED et le réarmement allemand dans le cadre de l'OTAN constituent une solution viable[1257]. Ces considérations relativisent en tout cas l'affirmation tranchée d'André de Staercke, selon laquelle « *[c]'est Spaak qui force Mendès France à accepter les accords de Paris, où il perd tout à fait la face, parce qu'à ce moment-là, alors qu'il voulait éviter l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN, il est obligé de l'accepter sans condition (...)* »[1258].

[1252] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, P.-H. Spaak à Messieurs les Chefs de Poste belges à l'étranger, Bruxelles, 13 octobre 1954, p. 6. En 1954, les quatorze pays membres de l'OTAN sont la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie.
[1253] K. Adenauer, *op. cit.*, p. 353.
[1254] R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997, p. 149.
[1255] ID., *op. cit.* ; K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 356-357. La question sarroise, se règlera en 1957 par un retour à la RFA, après encore bien des péripéties (G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France 1941-1990*, Paris, 2018, p. 256).
[1256] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, M. Clerc, « Journée historique à Paris », *Paris Match*, s.d., p. 15 ; *Ibid.*, S.n., « Les Accords de Paris (...) », *op. cit.*, pp. 1-33. Les « accords de Paris » sont composés de plusieurs documents : un accord bilatéral franco-allemand relatif à la question sarroise ; un protocole entre la RFA et les Trois occidentaux sur la cessation du régime d'occupation dans la RFA ; un protocole modifiant le traité de Bruxelles en UEO et deux autres liés à celui-ci, l'un fixant les effectifs maximaux de l'UEO et l'autre instaurant un système de contrôle des effectifs et des armements. Ces trois textes sont signés par les membres du traité de Bruxelles, ainsi que la RFA et l'Italie. Enfin, est également signé un protocole entre les quatorze pays membres de l'OTAN et la RFA permettant l'adhésion de celle-ci à l'Alliance atlantique (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2010, pp. 422-423).
[1257] *Ibid.*, p. 423.
[1258] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, André de Staercke. Entretien avec F. Duchêne le 22 août 1986 à Bruxelles, Historical Archives of the European Union, p. 7.

Au moment de quitter la France et après avoir signé les accords de Paris, Adenauer déclare, avec une pointe de solennité : « *Je n'ai pas sur moi de manuel d'Histoire mais je crois qu'il faudrait remonter de mille ans en arrière pour trouver une pareille journée. Nous venons de vivre la réconciliation franco-allemande.* »[1259] André de Staercke considère « *le succès de Londres et de Paris (...) [comme] un réconfort* »[1260], « *après l'échec de Bruxelles.* »[1261] Il ne faut cependant pas croire, dit-il, « *que l'on a remplacé la CED. En fait ce que l'on a réalisé, c'est un miracle où la défense a (...) beaucoup gagné et où la France a tout perdu. On aurait pu en 1950 déjà faire ce que l'on a fait maintenant : on sauve l'Occident, mais on ne fait plus l'Europe.* »[1262] De Staercke confiera plus tard avoir regretté que le projet de la CED n'ait pas abouti. Il avoue néanmoins s'être « *toujours demandé (...) si on [n']aurait pas considéré l'Allemagne comme un ami de seconde zone dans la Communauté Européenne de Défense* »[1263]. Selon lui, si on avait pu combiner la Communauté européenne de défense avec l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN, on aurait « *fait avancer l'Europe d'un pas de géant* »[1264]. Alors que les pays concernés s'apprêtent à faire ratifier les accords de Paris, Moscou envoie une série de notes aux trois grandes puissances occidentales afin d'empêcher la ratification.

Les notes soviétiques n'empêchent pas la ratification

Les débats liés à la ratification des accords de Paris par les parlements des pays concernés ont lieu de novembre 1954 à avril 1955[1265]. Selon Spaak, la ratification du traité de Paris s'avère « *relativement aisée dans la plupart des capitales, mais [a lieu] dans une atmosphère de résignation plutôt que de véritable enthousiasme* »[1266]. Ainsi, l'approbation des traités est obtenue en « *cascade (...) après des débats toujours longs et complexes* »[1267] à Londres, Rome et Bonn[1268]. Forts de l'expérience de la crise qui a suivi le rejet du traité sur la CED, les capitales bénéluxiennes décident d'attendre la ratification par l'Hexagone[1269].

[1259] *Ibid.*
[1260] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse van den Bosch, A. de Staercke à J. van den Bosch, Paris, 15 novembre 1954, p. 1.
[1261] *Ibid.*
[1262] *Ibid.*
[1263] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, *op. cit.*
[1264] *Ibid.*
[1265] J. Moch, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Paris, 1965, pp. 341-342.
[1266] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance*, *op. cit.*, p. 314.
[1267] J. Moch, *op. cit.*, p. 340.
[1268] Pour plus de détails chiffrés relatifs à la ratification des accords de 1954, lire J. Moch, *op. cit.*, p. 341.
[1269] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 150.

À Paris, la campagne russe « *destinée à différer le débat de ratification* »[1270] ne facilite pas le travail du président du Conseil. Moscou envoie en effet deux notes, les 23 octobre et 13 novembre 1954, à l'attention des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France, afin de proposer la tenue d'une conférence générale européenne sur le problème de la sécurité européenne avant toute ratification des accords de Paris[1271]. Cette proposition n'étonne pas les milieux politiques français pour lesquels un tel document « *entre dans le cadre des efforts de Moscou pour empêcher la ratification des Accords de Paris* »[1272]. L'URSS menace les Occidentaux des conséquences les plus graves en cas de ratification : dénonciation des traités d'assistance mutuelle anglo-soviétique et franco-soviétique de 1942 et 1944, arrêt de tout contact et risque de guerre[1273].

Dans son discours à l'Assemblée générale de l'ONU à New York, devant laquelle Mendès France s'exprime le 22 novembre 1954, le président du Conseil répond à la proposition soviétique. Selon lui, une négociation ne sera possible qu'à partir du moment où les positions occidentales ne prêteront plus au « *marchandage ou à l'intrigue* »[1274], c'est-à-dire après la ratification du traité de Paris. Mendès France propose dès lors une conférence des Quatre pour le mois de mai, après la ratification complète des accords de Paris et après une préparation préalable des négociations par les voies diplomatiques traditionnelles[1275]. Mendès France fait également allusion à la nécessité d'aboutir à une entente concernant l'Autriche et propose la conclusion d'un accord européen de contrôle et de limitation des armements entre l'UEO à l'Ouest et un organisme semblable qui serait créé à cet effet à l'Est[1276]. Contrairement à la thèse occidentale de l'époque, il accepte ainsi de parler de sécurité en Europe avant que l'Allemagne ne soit réunifiée. La suggestion d'une conférence au sommet dans ce contexte ne plaît pas du tout ni aux Américains ni aux Britanniques[1277]. Les paroles prononcées par Mendès France à l'ONU préoccupent également le gouvernement allemand « *parce qu'elles pourraient être interprétées comme préconisant le maintien de la situation actuelle en Allemagne, c'est-à-dire implicitement le renoncement à la réunification* »[1278].

[1270] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, J. Guillaume à P.-H. Spaak, Paris, 29 novembre 1954, p. 2.
[1271] *Ibid.*, 30 novembre 1954, pp. 1-2.
[1272] *Ibid.*, 19 novembre 1954, p. 1.
[1273] Finalement, ces menaces ne seront pas mises à exécution, à l'exception de la dénonciation des traités de 1942 et 1944 en mai 1955 (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 425).
[1274] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, S.n., « La coexistence pacifique entre l'Est et l'Ouest », *L'Économie*, n°470, 3 décembre 1954, p. 24.
[1275] *Ibid.*
[1276] *Ibid.*, J. Guillaume à P.H. Spaak, Paris, 29 novembre 1954 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 426.
[1277] *Ibid.*
[1278] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, J. Guillaume, Télégramme par courrier n°2264, [Paris], 1er décembre 1954.

Selon G.-H. Soutou, l'objectif de Mendès France dans son discours du 22 novembre est triple : à court terme, il s'agit d'obtenir la ratification des accords de Paris par le Parlement. Il est en effet persuadé, à juste titre, que sans l'espoir d'une vaste négociation avec l'URSS il n'y a aucune chance de faire ratifier les accords. À moyen terme, le président du Conseil souhaite conserver un certain contrôle sur le réarmement allemand grâce à la mise en place d'un système européen de sécurité et de limitation des armements. À plus long terme, c'est à une véritable transformation du cadre de la guerre froide qu'il songe. Il se montre en effet prêt à achever la construction occidentale en y intégrant la RFA, même s'il pense utile de procéder ensuite à un certain rééquilibrage par une concertation et des accords avec Moscou[1279]. Les propositions de Mendès France ne suscitent cependant aucune réaction de l'URSS, sans doute convaincue, à tort, que les accords de Paris ne seront pas ratifiés par l'Assemblée française et qu'il est dès lors inutile d'explorer la voie proposée par le président du Conseil français[1280].

En définitive, les trois grandes puissances offrent une réponse commune aux notes soviétiques : les Occidentaux acceptent d'envisager une conférence européenne sur la sécurité collective mais ils demeurent résolus à mettre les accords de Paris en vigueur dès que possible sans se laisser détourner de cet objectif[1281]. D'après l'ambassadeur J. Guillaume, cette déclaration est influencée par la préoccupation de Mendès France « *de voir, parallèlement à la ratification des Accords de Paris et s'appuyant sur elle, la poursuite d'une négociation à l'Est* »[1282].

Au même moment, la stratégie « *New Look* » ou de « représailles massives », fortement recommandée par les États-Unis et largement influencée par l'expérience de leur enlisement en Corée, est au cœur des débats atlantiques. Cette nouvelle doctrine prévoit, le cas échéant, l'utilisation d'armes conventionnelles mais également des opérations de représailles nucléaires, dès le début d'un conflit[1283]. Un Conseil ministériel de l'OTAN doit d'ailleurs se tenir les 17 et 18 décembre 1954 à Paris, afin de traiter de la question. À cette occasion, André de Staercke se plaint auprès de Rothschild du fait que, « *encore une fois* »[1284], il n'a pas été informé par la hiérarchie militaire belge des propositions en matière de *New Look*, lesquelles lui ont été transmises par le *Standing Group.* Le gouvernement belge risque donc, selon lui, « *dans une semaine, de devoir examiner en grande hâte un document*

[1279] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 427.
[1280] *Ibid.*, p. 428.
[1281] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, J. Guillaume à P.H. Spaak, Paris, 30 novembre 1954, p. 3.
[1282] *Ibid.*
[1283] E. Hoorickx, « Stratégie atlantique et position de la Belgique dans la " détente " (1954-1972) », *Stratégique*, n°110, 2015, p. 85.
[1284] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 24 novembre 1954, p. 1.

fixant les plans stratégiques de NATO [sic] et l'effort futur de l'Alliance avec ses répercussions politiques, économiques et financières sans que ni lui ni son représentant permanent au NATO [sic] en aient jamais soupçonné le contenu. Celui-ci aura été discuté par des experts militaires et approuvé par eux. Il ne restera plus au gouvernement, devant le Parlement et l'opinion publique, qu'à dire qu'il est d'accord et, s'il ne l'est pas ou s'il demande des explications, à se trouver dans une position pénible vis-à-vis de ses partenaires qui lui reprocheront de n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour être tenu au courant. »[1285] Il ajoute que, « *dans une matière qui peut engager l'avenir politique de l'Alliance et avoir des répercussions essentielles sur notre effort de défense*[1286] *(...)*, *il dépend de [Spaak] que cela n'arrive pas et que, en tant que coordinateur de la politique extérieure belge, il connaisse dans leur élaboration les éléments qui contribuent à déterminer les engagements et la position de notre pays* »[1287]. Et de conclure que « *les sentiments de confiance qui, à la suite d'un long travail en commun, unissent maintenant la délégation belge au NATO [sic] avec les fonctionnaires responsables des différents départements ministériels qui s'occupent des problèmes atlantiques, devraient plaider en faveur d'une communication au Ministre intéressé ou au chef de la délégation belge au Pacte atlantique et par lui au Ministre intéressé, des documents et des problèmes qui rentrent dans leur compétence et qui peuvent entraîner des répercussions importantes pour la politique de notre pays* »[1288].

Le 9 décembre 1954, Moscou envoie une troisième note aux trois grandes puissances occidentales. Selon ce document, la ratification exclurait toute possibilité d'accord en matière d'unification de l'Allemagne et constituerait un nouvel obstacle à la réalisation d'un accord sur la réduction des armements et la résolution de la question autrichienne[1289]. Le 16 décembre, dans une quatrième note, « *le gouvernement soviétique estime de son devoir de déclarer que l'acte de ratification des Accords de Paris va effacer et annuler le traité franco-soviétique d'alliance et d'assistance mutuelle* »[1290]. Lors d'une conférence de presse qui clôture un sommet de l'OTAN, Spaak affirme que « *[t]ous les gouvernements sont d'accord sur le fait qu'il faut d'abord ratifier les accords de Paris avant de reprendre le dialogue avec Moscou. Il faut régler le problème des relations avec le Kremlin par les voies diplomatiques*

[1285] *Ibid.*, pp. 1-2.
[1286] *Ibid.*, p. 1.
[1287] *Ibid.*, p. 2.
[1288] *Ibid.*, p. 3.
[1289] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, J. Guillaume, Télégramme téléscripté chiffré n° 2357, Paris, 10 décembre 1954, p. 2 ; *Ibid.*, J. Guillaume, Télégramme par courrier n° 2402 [et] Texte de la note soviétique du 9 décembre 1954, Paris, 16 décembre 1954.
[1290] A. Grosser, *La IVe République et sa politique étrangère*, Paris, 1961, p. 324.

normales et ne se laisser distraire par aucune manœuvre de diversion. »[1291] Il confirme en outre que, selon le Conseil de l'OTAN, la contribution allemande à la défense occidentale est indispensable pour établir l'équilibre des forces entre l'Est et l'Ouest[1292].

Le gouvernement français décide d'attendre la ratification des accords de Paris avant de répondre aux notes de Moscou[1293]. Le 23 décembre 1954, un premier scrutin au Palais Bourbon aboutit à un vote contre l'article 1er du projet, qui pose la question fondamentale du réarmement allemand[1294]. D'aucuns considèrent en effet que la ratification des accords de Paris peut ne pas impliquer le réarmement de l'Allemagne, ce qui permettrait de continuer à négocier avec l'URSS tout en ne s'exposant pas à l'hostilité des États-Unis[1295]. La presse française non communiste estime néanmoins que Mendès France « *a raison d'affirmer (...) [qu'en cas de] rejet des récents accords (...) la négociation avec l'Est serait aussi compromise que la position de la France dans le concert atlantique* »[1296].

Selon R. Rothschild, « *Mendès France [jette] (...) dans le débat tout le poids de son autorité [et,] mettant en cause l'existence même de son gouvernement* »[1297], il réussit à arracher à l'Assemblée nationale un vote favorable le 30 décembre 1954[1298]. D'après J. Guillaume, différents points du discours de Mendès France ont impressionné favorablement l'Assemblée. Le président du Conseil explique ainsi que le vote de confiance demandé n'implique pas une approbation de la politique générale du Gouvernement. C'est un scrutin d'ordre purement international, que le gouvernement n'interprétera pas ensuite dans un sens de politique intérieure. Par ailleurs si, au lendemain du rejet de la CED, le président du Conseil a pu évoquer la possibilité de diverses solutions de rechange, il apparaît désormais que seule la ratification des accords de Paris est à retenir[1299].

Malgré le vote favorable de l'Assemblée nationale, Mendès France est renversé, le 6 février 1955, pour sa politique en Afrique du Nord[1300] et remplacé par Antoine Pinay à la tête du Quai d'Orsay. Ce dernier, qui s'est abstenu lors du vote de l'Assemblée, s'attache à convaincre les sénateurs du bien-fondé des accords[1301]. Edgar Faure, devenu président du

---

[1291] AMAEB, 18.298/VI/3, Conférence de presse donnée par Monsieur le Ministre Spaak au Palais de Chaillot le 18 décembre 1954, p. 2.
[1292] *Ibid.*, pp. 3-4.
[1293] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, Guillaume à P.H. Spaak, Télégramme par courrier n°2436, Paris, 22 décembre 1954, p. 1.
[1294] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 150 ; J. Moch, *op. cit.,* p. 347 ; A. Grosser, *op. cit.*, p. 325.
[1295] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, J. Guillaume à P.H. Spaak, Paris, 2 décembre 1954.
[1296] *Ibid.*, Baron J. Guillaume à P.H. Spaak, [dépêche] n° d'ordre 6507, Paris, 24 décembre 1954, pp. 2-3.
[1297] R. Rothschild, *op. cit.*
[1298] *Ibid.* Pour de plus amples détails sur la teneur des débats qui ont lieu à l'Assemblée nationale afin de ratifier les accords de Paris, lire J. Moch, *op. cit.*, pp. 342-348.
[1299] AMAEB, 12.486 octobre à décembre 1954, Baron J. Guillaume, Télégramme n°2459, Paris, 28 décembre 1954, pp. 1-2.
[1300] J. Moch, *op. cit.*, p. 348. La question de l'Afrique du Nord et la chute du gouvernement Mendès France fait l'objet d'une analyse détaillée dans A. Grosser, *op. cit.,* pp. 329-336.
[1301] P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, Paris, 1980, p. 485.

Conseil, forme un gouvernement restreint d'union de tous les partis, communiste et socialiste exclus. Il défend non sans difficultés, du 23 au 30 mars, les projets de ratification devant le Conseil de la République[1302].

Alors que la ratification française « *paraît certaine* »[1303], Spaak pense déjà aux prochaines élections législatives françaises, prévues pour janvier 1956. Le ministre belge est en effet approché par le député socialiste français Gérard Jaquet. Celui-ci l'informe, de façon tout à fait confidentielle, des tentatives qui sont faites en France pour tâcher de provoquer un rapprochement entre socialistes (SFIO, la Section française de l'Internationale ouvrière)[1304], MRP (Mouvement républicain populaire), radicaux et certains modérés, en vue de créer un groupe qui « *livrerait combat aux prochaines élections* »[1305]. Concrètement, depuis plusieurs mois, un groupe de personnalités, parmi les plus importantes de ces différents partis, se réunit régulièrement au siège du Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe. Ce groupe, qui sera présidé par le député socialiste Christian Pineau, proposera un programme commun aux représentants de ces partis au Parlement[1306]. Si ces représentants acceptent ce programme, « *ceux-ci combattront pour la campagne électorale en apparaissant vis-à-vis de l'opinion publique comme défendant un programme commun autour duquel ils feraient bloc* »[1307]. Le but de l'opération est la création d'une forte majorité de centre gauche favorable à l'Europe, capable d'assurer une stabilité au sein du futur Parlement français[1308]. Spaak est fortement intéressé par le projet qui, dit-il, « *pourrait donner à la France une stabilité gouvernementale et la possibilité de mener une politique à la fois européenne et pro-atlantique* »[1309]. Afin de réaliser ce projet, il est question de se servir du journal de gauche " Franc-tireur ", qui est disposé à offrir ses colonnes à la promotion du programme du groupe. Une telle opération nécessite cependant une trentaine de millions de francs français. Spaak demande alors à André de Staercke, en soulignant « *le caractère extrêmement confidentiel de tout ceci* »[1310], de contacter « *la dame chez qui [ils ont] déjeuné l'autre jour* »[1311] afin de voir si elle serait prête à apporter une aide financière au projet. Spaak pense en effet que « *c'est dans [le] pays [de cette personne] que l'on peut encore trouver le plus facilement des moyens* »[1312]. De son côté,

---

[1302] J. Moch, *op. cit.*, p. 349.
[1303] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, A. de Staercke au Docteur O. Salazar, Paris, 28 décembre 1954, p. 1.
[1304] AMAEB, 18.298/IX/5, Lucien Radoux à A. de Staercke, Bruxelles, 25 mars 1955, p. 1.
[1305] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, P.H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 22 mars 1955.
[1306] AMAEB, 18.298/IX/5, Lucien Radoux, *op. cit.*
[1307] *Ibid.*, p. 2.
[1308] *Ibid.*
[1309] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, P.H. Spaak, *op. cit.*
[1310] *Ibid.*
[1311] *Ibid.* La dame en question n'est pas autrement identifiée. D'après M. Dumoulin, il pourrait s'agir de Margaret Biddle, « *une richissime Américaine qui vivait à Paris où elle tenait un salon fréquenté par des milieux atlantiques et européens où André de Staercke était entré par l'intermédiaire de David Bruce* » (M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 502).
[1312] AMAEB, 18.298/IX/5, pas de liasse, Lucien Radoux, *op. cit.*, p. 3.

Spaak va contacter le général américain William Joseph Donovan, « *avec qui [il a] été souvent en rapport* »[1313], pour lui exposer la situation, parce qu'il est « *peut-être utile de frapper à deux portes à la fois* »[1314]. Conformément aux vœux de Spaak et de De Staercke, c'est une coalition de centre gauche, composée des socialistes et des radicaux unis, qui remporte les élections législatives de 1956[1315]. Le premier gouvernement formé après l'élection, celui de Guy Mollet, « *fut, de tous les [gouvernmements] de la Quatrième République, celui qui dura le plus longtemps* », du 1er février 1956 au 21 mai 1957[1316].

Selon Mélandri, les accords de Paris sont finalement approuvés par le Sénat français le 27 mars 1955, « *dans l'indifférence et la résignation* »[1317]. Eisenhower et Dulles n'éprouvent dès lors guère de difficultés à faire valider les accords de Paris, qui sont ratifiés par le Sénat américain le 1er avril 1955[1318]. La ratification a également lieu dans les pays bénéluxiens en avril 1955[1319].

Avec l'entrée en vigueur, le 5 mai 1955, de l'ensemble des accords de Paris, octroyant la souveraineté à la République fédérale d'Allemagne, il est mis un terme aux régimes d'occupation[1320]. Le 8 mai, la RFA entre dans l'OTAN et entame son réarmement dix ans jour pour jour après la capitulation de l'Allemagne nazie. La construction politico-stratégique voulue par les dirigeants occidentaux et allemands est consolidée. L'Alliance atlantique et la RFA vivront largement sur la base des accords de Paris jusqu'en 1990[1321]. Dès la ratification des accords de Paris, les puissances occidentales se mettent d'accord sur le principe d'une conférence au sommet des Quatre, laquelle doit contribuer au rapprochement Est-Ouest par la résolution des grands problèmes du moment[1322]. Cette idée occidentale donnera lieu à d'importantes discussions avec Moscou, qui auront lieu à Genève.

[1313] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, P.H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 22 mars 1955. William J. Donovan, dirigeant de l'OSS (*Office of Strategic Services*) pendant la Seconde Guerre mondiale, devient, entre 1949 et 1951, président du Comité américain pour une Europe unie (*American Committee on United Europe*, dit ACUE), organisme qui permettait au gouvernement américain de financer des organisations en faveur de l'unité européenne afin de contrer l'avancée communiste en Europe (R. J. Aldrich, « OSS, CIA and European Unity : the American Committee on United Europe, 1948-60 », *Diplomacy and Statecraft*, 8 , 1997, 184-227). Spaak et le général Donovan se rencontrent à plusieurs reprises dans le cadre de l'ACUE (P. Mélandri, *op. cit.*, pp. 287, 320 et 409).
[1314] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, P.H. Spaak, *op. cit.*
[1315] Ph. Williams, *La vie politique sous la Quatrième République*, Paris, 1971, pp. 79, 553 et 817.
[1316] *Ibid.*, p. 80.
[1317] P. Mélandri, *op. cit.*, p. 485.
[1318] *Ibid.*
[1319] J. Moch, *op. cit.*, p. 341.
[1320] AMAEB, 12.777 (1956), film n° 1431-1432, dossier DF 911, S.n., Activité en matière de politique en 1955, Bonn, 10 février 1956, pp. 1, 3.
[1321] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 425.
[1322] K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 414-415.

Les conférences de Genève de juillet et octobre 1955

Au printemps 1955, Moscou accepte *de facto* le réarmement allemand, se gardant bien de rompre avec l'Ouest malgré ses menaces antérieures[1323]. Incontestablement, l'URSS est sur la défensive en Europe : il lui faut en effet éviter que l'Ouest, en position de force, n'intègre les trois zones occidentales de l'Autriche dans l'OTAN, voire ne les rattache à la RFA. Il n'en est pas question pour les Occidentaux, mais la crainte des Soviétiques à cet égard est grande[1324]. Le 10 mai 1955, à la suite d'importantes consultations, les trois puissances occidentales invitent l'URSS à participer à une conférence au sommet à quatre. Aucun sujet précis n'est cependant mis à l'ordre du jour. Les Trois estiment en effet qu'étant donné « *l'étroite imbrication de toutes les tensions internationales* »[1325], il ne serait pas justifié que seul le sujet de la restauration de l'unité allemande fasse l'objet de discussions. Dès lors, l'invitation indique seulement que la conférence devrait contribuer à la résolution des grands problèmes du moment et se donner pour tâche d'éliminer les sources de conflits existants[1326]. Outre le traité d'État autrichien[1327], Moscou accepte, le 11 mai 1955, la tenue d'une conférence au sommet à quatre et fait désormais du désarmement en Europe son cheval de bataille[1328]. Le 14 mai, le Pacte de Varsovie est signé entre l'URSS et les pays d'Europe de l'Est. Celui-ci n'ajoute rien en termes concrets au réseau de traités bilatéraux existants mais se présente comme une réponse à l'entrée de la RFA dans l'OTAN. Le 7 juin, Moscou offre à l'Allemagne de l'Ouest d'établir des relations diplomatiques, en invitant Adenauer dans la capitale soviétique. Selon G.-H. Soutou, le sens de tout cela est clair : Moscou tire les leçons de l'échec que représentent les accords de Paris et colmate la brèche qui menace ses intérêts en Autriche et en Allemagne, afin d'empêcher l'Occident d'exploiter son succès[1329]. Si les Soviétiques prennent très au sérieux le succès du réarmement allemand, Khrouchtchev veut surtout sortir de l'immobilisme de 1954 et entamer une double manœuvre, défensive en Europe, offensive dans ce que l'on commence à appeler cette année-là le « tiers-monde ». Il n'est dès lors pas question d'une vraie détente. À ce stade, Moscou veut avant tout sauver son

---

[1323] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 429.
[1324] *Ibid.*, p. 435.
[1325] K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 414-415.
[1326] *Ibid.*, p. 415.
[1327] Le traité d'État autrichien, signé à Vienne le 15 mai 1955 par les forces occupantes alliées (États-Unis, URSS, France et le Royaume-Uni) et le gouvernement autrichien, permet le rétablissement d'une Autriche libre, indépendante, souveraine et démocratique. Il entre en vigueur le 27 juillet 1955 et prévoit l'évacuation des forces des puissances alliées pour le 31 décembre 1955 au plus tard. Le traité interdit également à l'Allemagne toute revendication territoriale et politique à l'encontre de l'Autriche et du territoire autrichien [*Traité d'État portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique (Vienne, 15 mai 1955)*, articles 1, 3 et 20, www.cvce.eu, consulté le 9 juillet 2018]. Le 26 octobre 1955, le lendemain du départ du dernier soldat étranger, l'Assemblée autrichienne vote une loi constitutionnelle qui garantit la neutralité permanente de l'Autriche (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 431).
[1328] *Ibid.*, pp. 429 et 437-438.
[1329] *Ibid.*, p. 435.

emprise sur l'Europe de l'Est et développer l'influence soviétique dans la nouvelle zone de compétition Est-Ouest, à savoir le tiers-monde, et en particulier le Moyen-Orient[1330].

La proposition de Mendès France d'une conférence au sommet, « *projet avorté de Churchill en 1953* »[1331], aboutit finalement aux conférences de Genève, en juillet (sommet des quatre chefs d'État) et en octobre 1955 (conférence des quatre ministres des Affaires étrangères[1332]). D'emblée, la délégation belge à l'OTAN propose la tenue d'une réunion ministérielle du Conseil atlantique immédiatement avant la Conférence de Genève[1333]. Celle-ci « *permettrait aux gouvernements des quinze pays membres de faire le point de la situation [et de montrer] l'unité du monde occidental* »[1334]. Cette proposition ne rencontre que peu d'enthousiasme de la part des autres délégations. La plupart d'entre elles la jugent « *soit impraticable soit indésirable* »[1335]. Seuls les Italiens, les Américains et les Portugais (« *très mollement* »[1336]) marquent un certain intérêt pour la suggestion. D'après Christopher Steel, « *il semble [en effet] improbable que des renseignements sur le fond des problèmes qui feront l'objet de la Conférence tripartite puissent être fournis à l'Otan avant que les Trois se retrouvent à Paris, immédiatement avant la Conférence de Genève* »[1337].

Du 18 au 23 juillet 1955, Eisenhower, Eden, Faure, Boulganine et Khrouchtchev se retrouvent donc à Genève. La conférence, essentiellement consacrée à l'Allemagne[1338], ne produit cependant aucun résultat. Les Occidentaux demandent une fois de plus des élections libres en vue de permettre la réunification. En échange, ils sont prêts à donner des garanties de sécurité. Les plans américain, britannique et allemand prévoient en effet une zone totalement démilitarisée plus ou moins étendue, couvrant le territoire de l'ex-RDA et en partie celui de la RFA, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, ainsi que des zones de présence militaire limitée au Benelux et dans le reste de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de l'Allemagne. L'objectif de ce système complexe est d'éviter de singulariser le territoire allemand, afin

---

[1330] *Ibid.*, p. 429.
[1331] *Ibid.*, p. 426. Le 11 mai 1953, Churchill propose la réunion d'une conférence au sommet, sans programme défini à l'avance. Il veut par là renouer avec les grandes conférences au sommet de la Seconde Guerre mondiale. Il suggère en outre de conclure une sorte de Locarno oriental, sur le modèle des fameux accords de 1925 : l'Allemagne et l'URSS concluraient un pacte de sécurité qui serait garanti par les puissances occidentales, comme la France, l'Allemagne et la Belgique l'avaient fait en 1925, avec une garantie anglo-italienne. Mais, dans l'immédiat, les réactions à Londres et Washington sont négatives. Eden estime, à juste titre, que le discours de Churchill, et les espoirs de détente qu'il suscite, compliqueraient considérablement la ratification de la CED en France. Eisenhower se montre quant à lui très réticent à l'idée d'une conférence au sommet et ne veut surtout rien précipiter (*Ibid.*, pp. 401-402).
[1332] G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, pp. 268-269.
[1333] AMAEB, 18.298/VI/3, J. Papeians de Morchoven, Extrait du T.C. Nato n°27 du 16.6.55, p. 4.
[1334] *Ibid.*
[1335] *Ibid.*, p. 5.
[1336] *Ibid.*
[1337] *Ibid.*, p. 6.
[1338] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 438. Les principaux sujets abordés lors de la conférence de Genève de juillet 1955 sont : la réunification allemande, la sécurité européenne, le désarmement et l'amélioration des rapports entre l'Est et l'Ouest (K. Adenauer, *op. cit.*, p., 443).

d'éviter le piège de la neutralisation : il n'y a pas de limites particulières correspondant à un seul pays[1339]. Les Soviétiques ne se montrent cependant absolument pas intéressés par ces plans de sécurité. En effet, pour Molotov, la possibilité de réunifier l'Allemagne en échange de sa neutralisation n'est pas une proposition réaliste : « *Le problème, ce n'est pas de neutraliser l'Allemagne, c'est de la maintenir neutralisée ensuite* »[1340]. Pour Moscou, il y a deux États allemands, dont la réunification ne peut avoir lieu qu'après la signature d'un accord sur la sécurité en Europe et sur le désarmement[1341]. Selon G.-H. Soutou, la priorité accordée par les Soviétiques au désarmement et à la sécurité est de nature parfaitement dialectique et très étroitement liée à leurs intérêts et à leur stratégie. C'est ainsi qu'ils refusent le projet *Open Skies*, proposé lors de la conférence de Genève par Eisenhower, qui consiste à autoriser des inspections aériennes réciproques au-dessus du territoire du partenaire et un échange de renseignements sur toutes les forces militaires[1342]. Plusieurs représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord assistent aux discussions à Genève en qualité d'observateurs. C'est le cas de De Staercke qui fait parvenir à Rothschild de petits billets à l'intention de Spaak. Le premier, daté du 21 juillet, suggère anticipativement un communiqué final : « *On a décidé que l'on s'aimerait et que l'on examinerait dorénavant tous les problèmes dans une atmosphère d'affection.* »[1343] Les autres lettres de De Staercke confirment son intuition et rapportent avec humour un dialogue de sourds. Il explique en effet que, pour les Occidentaux, le problème allemand ne peut être résolu que par la « *réunification dans la liberté* »[1344] d'un pays fortuitement morcelé à la suite de la guerre. Pour Moscou, au contraire, elle signifierait le passage dans le camp ennemi de la principale puissance européenne. De Staercke écrit qu'Herbert Blankenhorn, l'observateur de la République fédérale d'Allemagne, craint dès lors que les négociations sur le sujet s'éternisent ou, pire, qu'elles n'aboutissent jamais. Ce sentiment semble d'ailleurs partagé par les Américains et les Français[1345]. La conférence au sommet se termine le 23 juillet avec la publication de directives communes des quatre chefs de gouvernement. Celles-ci guideront leurs ministres des Affaires étrangères respectifs dans les négociations ultérieures sur les thèmes en discussion[1346].

[1339] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 438-439.
[1340] *Ibid.*, p. 439.
[1341] *Ibid.*, pp. 439, 441. Lors de la conférence au sommet de Genève, Boulganine propose un « Traité européen général sur la sécurité collective en Europe » qui prévoit notamment un gel des forces armées maintenues par les Parties sur les territoires européens étrangers (A. Willot, *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964, p. 104).
[1342] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 440 ; A. Willot, *op. cit.*, p. 105.
[1343] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 191.
[1344] *Ibid.*
[1345] *Ibid.*
[1346] K. Adenauer, *op. cit.*, p. 442.

Lors du Conseil de l'Atlantique Nord qui se réunit le 25 juillet sous la présidence de Lord Ismay, André de Staercke insiste pour qu'une procédure de consultation entre les Trois et l'OTAN soit mise sur pied[1347]. Cette demande ne restera pas lettre morte puisque le Conseil sera tenu au courant, semaine après semaine, du déroulement de la conférence de Genève qui aura lieu en octobre 1955[1348].

Le 26 juillet 1955, Khrouchtchev passe par Berlin-Est et proclame officiellement la doctrine des deux États allemands. Concrètement, Moscou considère, devant l'intégration de la RFA à l'Ouest et le danger de voir les Occidentaux tenter de déstabiliser la RDA, qu'il est de son intérêt de reconnaître pour le moment la réalité d'une Allemagne divisée en deux. En d'autres termes, mieux vaut scinder le pays et en contrôler une seule partie que risquer de la perdre tout entière. En outre, Khrouchtchev estime que la réunification ne peut être réglée que par un accord entre les deux Allemagnes, après l'établissement préalable d'un système de sécurité en Europe, auquel auront participé la RFA et la RDA. Dans l'esprit du premier secrétaire, l'élaboration de ce traité de sécurité doit permettre un rapprochement entre les deux Allemagnes, ce qui revient, dans la pratique, à supprimer les liens entre la RFA et l'Ouest et à la neutraliser. Ensuite, l'objectif est, dans un premier temps, d'arriver tout au plus à une confédération entre les deux Allemagnes, avec une RDA restée socialiste et une RFA découplée de l'Occident dans un système de sécurité européen sans les États-Unis et avec l'URSS. Enfin, dans un second temps et à très long terme, il conviendra d'aboutir à la réunification réelle qui serait celle d'une Allemagne socialiste. Dans ce discours, la réunification devient dès lors un processus à très long terme. Le but idéologique ultime ne change donc pas, mais le calendrier stratégique se modifie par rapport à celui de Staline[1349].

On voit à quel point 1955, année dite de la détente, constitue plutôt une année de changements en profondeur des relations Est-Ouest. En effet, selon G.-H. Soutou, la « position de force » atteinte par l'Occident cette année-là avec le réarmement allemand et l'achèvement de la construction occidentale n'est utilisée ni pour faire pression sur les Soviétiques ni pour une négociation sérieuse avec eux, malgré quelques velléités dans ce sens[1350]. Adenauer est bien entendu très inquiet de l'évolution occidentale qui tend désormais à accorder plus d'importance à la sécurité en Europe plutôt qu'à la réunification allemande. Il

---

[1347] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, Télégramme par courrier n°37, Paris, 26 juillet 1955, pp. 1 et 10.
[1348] *Ibid.*, A. de Staercke, Télégramme par courrier n°55, Paris, 22 novembre 1955, p. 1.
[1349] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 441-442. En 1952, Staline propose la conclusion immédiate d'un traité de paix avec un gouvernement panallemand formé par accord immédiat entre les Quatre et non par élections libres. Le projet de traité prévoit la réunification de l'Allemagne dans les limites prévues par Potsdam, l'évacuation par les troupes des Quatre et la neutralité de l'Allemagne réunifiée, neutralité comprise au sens large, c'est-à-dire que ce pays ne pourrait pas rester dans les organismes occidentaux. En d'autres termes, Moscou propose, dès 1952, la réunification en échange de la neutralisation (*Ibid.*, pp. 356-357).
[1350] *Ibid.*, p. 444.

craint en effet que la RFA ne se retrouve dangereusement isolée[1351]. C'est pourquoi il accepte l'invitation soviétique du mois de juin et décide de se rendre à Moscou en septembre 1955[1352].

Herbert Blankenhorn, directeur politique de l'*Auswärtiges Amt* (Office des Affaires étrangères), principal conseiller d'Adenauer et représentant permanent de la RFA auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, s'inquiète du voyage du chancelier en Russie[1353]. Il fait d'ailleurs savoir à André de Staercke « *combien il serait heureux que des contacts étroits s'établissent entre [les Belges et les Allemands] et combien il serait souhaitable aussi que le Chancelier puisse discuter de sa position avec M. Spaak* »[1354]. Le diplomate allemand est bien conscient que « *[l]es Russes entendent mettre la sécurité avant l'unification de l'Allemagne. Les Occidentaux entendent conditionner la sécurité par l'unification de l'Allemagne.* »[1355] Depuis juillet 1953, Adenauer propose d'ailleurs à ses alliés un plan (dit « plan Blankenhorn ») qui prévoit la réunification de l'Allemagne en échange de garanties de sécurité accordées à l'URSS (essentiellement la démilitarisation du territoire de la RDA et des systèmes de limitation de troupes et d'armements dans certaines zones des deux Europe de part et d'autre du rideau de fer)[1356]. Si le plan van Zeeland était assez semblable à celui des Allemands, les États-Unis nourrissent désormais des idées similaires. Le Quai d'Orsay ne manifeste en revanche aucune sympathie pour ces projets qui, d'une façon ou d'une autre, tendent à remettre en cause la division de l'Allemagne[1357].

La visite du chancelier à Moscou se déroule du 9 au 13 septembre 1955. Après des discussions difficiles, Adenauer accepte d'établir des relations diplomatiques entre son pays et l'URSS, en échange de la libération de quelque 10 000 prisonniers encore détenus en Union Soviétique[1358]. Le chancelier précise néanmoins par une lettre qu'il adresse aux Soviétiques que, malgré l'ouverture des relations diplomatiques avec l'URSS, « *la fixation des frontières de l'Allemagne reste réservée jusqu'à la signature du traité de paix* »[1359]. Et d'ajouter que la RFA demeure le seul représentant légitime du peuple allemand[1360].

C'est Blankenhorn qui est chargé, à Moscou, de faire quotidiennement rapport aux ambassadeurs de France, du Royaume-Uni et des États-Unis sur les entretiens avec les

---

1351 *Ibid.*, p. 442.
1352 *Ibid.* ; K. Adenauer, *op. cit.*, p. 459.
1353 J.-M. Soutou, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 98 ; *OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 384 ; AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke à R. [Rothschild], [Paris], 5 juillet 1955, p. 2.
1354 *Ibid.*
1355 AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke à R. [Rothschild], [Paris], 22 juillet 1955, p. 2.
1356 G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 410-411 ; ID., *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 235.
1357 ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, pp. 411-412.
1358 K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 468-517.
1359 *Ibid.*, p. 516.
1360 *Ibid.*

Soviétiques[1361]. À son retour de la capitale soviétique, le diplomate allemand explique à André de Staercke que Charles E. Bohlen, ambassadeur des États-Unis à Moscou, s'est montré « *fort agité* »[1362] face à l'attitude d'Adenauer vis-à-vis des propositions soviétiques. Le diplomate américain reproche en effet à celui-ci d'avoir accepté la possibilité de résoudre la question des prisonniers allemands au prix de la reprise des relations diplomatiques avec Moscou[1363]. Bohlen reproche également la déclaration allemande concernant les prétendus ballons de propagande envoyés du territoire allemand en Russie soviétique. En effet, à la demande de Boulganine et Molotov de venir inspecter un spécimen de ces ballons, le chancelier et les membres de la délégation « *ont déclaré tout ignorer de l'affaire (...) et ont promis d'en parler à leurs amis américains* »[1364]. Selon le diplomate américain, une telle déclaration met en cause la politique de son pays, puisque Bohlen n'a cessé de déclarer que, dans cette affaire de ballons, il s'agit d'organismes privés et non pas du gouvernement des États-Unis[1365]. La délégation allemande a « *la nette impression que la première réaction de désappointement et de consternation provoquée aux États-Unis et dans une certaine opinion de la presse mondiale l'a été à la suite des rapports de M. Bohlen. Depuis lors, il semble que le State Department se soit ressaisi, mais un coup a cependant été porté* »[1366]. Le sentiment de Blankenhorn est également que Bohlen, « *expert reconnu comme le meilleur en matière soviétique, [semble] assez mal souffrir, sur le terrain où il se trouve, une négociation dont il n'[a] pas tenu tous les fils lui-même* »[1367]. Toujours est-il que « *le chancelier est fermement convaincu qu'il n'a abandonné aucun de ses buts, mais que des variations tactiques lui ont été imposées par les circonstances, la principale et la plus décisive étant la possibilité de la libération des prisonniers allemands* »[1368].

Blankenhorn remercie par ailleurs de Staercke de son soutien lors de la réunion privée du Conseil de l'Atlantique Nord où il a fait rapport sur le voyage du chancelier à Moscou. Selon lui, les questions de l'ambassadeur belge lors de la réunion « *[ont] souligné l'injustice de l'interprétation défaitiste donnée au résultat du voyage du Chancelier* »[1369]. Le diplomate allemand a cru en effet « *déceler l'origine de cette interprétation dans la position prise par M. Bohlen à Moscou, position qui a entraîné un certain flottement au State Department,*

[1361] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 20 septembre 1955, p. 1.
[1362] *Ibid.*
[1363] *Ibid.*
[1364] *Ibid.*, p. 2.
[1365] *Ibid.*
[1366] *Ibid.*
[1367] *Ibid.*
[1368] *Ibid.*, p. 3.
[1369] *Ibid.*, p. 1.

lequel s'est maintenant rapproché d'une vue plus objective de la situation »[1370]. Au cours de sa conversation avec de Staercke, Blankenhorn souligne combien « *le chancelier [souhaite] effacer l'impression de la déception en Occident et prouver la solidité des liens qui l'unissent au monde libre et au Pacte atlantique. À ses yeux, une politique qui consiste à avoir des contacts nécessaires avec la Russie doit, pour ne pas soulever de soupçons et entretenir l'idée d'une équivoque chez les partenaires de l'Alliance, être complétée par la preuve que l'Allemagne entend exécuter toutes ses obligations dans le sein de l'OTAN.* »[1371] Cette position paraît tout à fait juste à André de Staercke. Il fait cependant remarquer que, dans ce cas, « *la réponse allemande faite à la Révision Annuelle*[1372]*, par son caractère dilatoire, son imprécision, son incertitude, engendrait précisément l'équivoque et qu'il y aurait un avantage à ce que, pour la première fois que l'Allemagne répondait à égalité avec ses partenaires dans l'Alliance, cette réponse fût complète, coopérative et non évasive* »[1373]. Blankenhorn partage l'avis de De Staercke et admet que « *la réponse de son pays à la Révision Annuelle était " mauvaise "* »[1374]. Selon lui, il serait intéressant qu'un homme comme Spaak puisse indiquer au chancelier « *que les résultats de Moscou, s'ils sont heureux, le seraient encore davantage par l'affirmation non équivoque de la volonté de l'Allemagne de participer aux obligations occidentales* »[1375]. Selon Blankenhorn, « *le Chancelier en tirerait à la fois un encouragement et un raffermissement de sa position* »[1376]. Et d'ajouter qu'« *il faut éviter l'impression, qui a peut-être pu effleurer le State Department et d'autres personnes, que les relations diplomatiques établies avec Moscou permettent à l'Allemagne de jouer un jeu de balance, il faut éviter que l'équivoque et la suspicion puissent être entretenues sur la sincérité de sa solidarité avec l'Ouest. Un des meilleurs moyens pour que cette équivoque ne naisse pas, c'est qu'elle ne soit pas dans la réponse allemande à la Révision Annuelle qui concerne précisément la réalité et la sincérité de sa contribution à la défense commune.* »[1377]

André de Staercke confie à Blankenhorn que, selon lui, « *l'Europe doit de plus en plus être une réalité soutenue par l'Allemagne ; cela prouve ainsi que le calcul d'une certaine opinion allemande – dirigée par Erhard, suivant laquelle l'Allemagne peut faire n'importe*

[1370] *Ibid.*
[1371] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Robert Rothschild Correspondance 1954 et 1955, A. de Staercke, *op. cit.*, p. 3.
[1372] Dans la résolution C-M (54)85, en date du 25 octobre 1954, le Conseil de l'Atlantique Nord définit l'Examen Annuel ou Révision Annuelle dans les termes suivants : « *Les ressources que les États membres ont l'intention de consacrer à leur effort de défense, ainsi que le niveau, la composition et la qualité des forces affectées par des États membres à la défense de la zone de l'Atlantique Nord font chaque année l'objet d'un examen collectif dans le cadre de l'Examen Annuel de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, afin que soient fixés d'un commun accord les objectifs des forces compte tenu de l'aide mutuelle escomptée.* » [Archives OTAN. C-M(60)20. Rapport du groupe directeur sur la réforme de l'examen annuel (8 mars 1960) FRE, p. 3]
[1373] AMAEB, 18.298/IX/8, *op. cit.*
[1374] *Ibid.*
[1375] *Ibid.*, p. 4.
[1376] *Ibid.*
[1377] *Ibid.*

quoi et notamment continuer à augmenter son standard de vie, en essayant d'échapper aux obligations résultant des Accords de Paris – (...) est faux et qu'une certaine indépendance de négociations obtenue par l'Allemagne ne peut l'être qu'en prouvant d'autre part la fermeté de ses convictions atlantiques et occidentales »[1378]. D'après de Staercke, il est plus que jamais à déplorer que l'Allemagne ne soit pas, d'une manière ou d'une autre, associée directement aux conversations de Genève qui concernent son sort. Et d'ajouter que « *les entretiens de Moscou prouvent que la lune de miel et la solidarité germano-américaines ne sont pas à toute épreuve* »[1379]. À tort, à son avis, une certaine opinion américaine a été « *consternée et même dépitée du résultat des négociations* »[1380].

Une nouvelle conférence des quatre ministres des Affaires étrangères a lieu à Genève du 27 octobre au 16 novembre 1955[1381]. La question allemande et la sécurité européenne sont à l'ordre du jour. Lors du sommet de l'OTAN du 25 octobre, les ministres de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis soumettent un mémorandum à leurs alliés. Il s'agit du projet de texte qu'ils ont l'intention de présenter aux Soviétiques lors de la conférence de Genève[1382]. Leur position concernant l'unification allemande n'a pas changé depuis juillet : « *Sans unité allemande, tout système de sécurité européenne ne saurait être qu'illusoire. La division de l'Allemagne ne peut que perpétuer des sources de friction et d'insécurité aussi bien qu'une grave injustice. Les Gouvernements de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis ne sont pas disposés à entrer dans un système de sécurité européenne qui, comme celui que l'URSS a proposé à Genève, ne met pas fin à la division de l'Allemagne.* »[1383] Néanmoins, les trois puissances sont conscientes de la crainte des Soviétiques exprimée lors de la conférence de Genève, selon laquelle « *une Allemagne réunifiée par des élections libres, et libre de choisir ses associés dans la défense collective, [à savoir l'OTAN et l'UEO], (...) constitue une menace pour la sécurité de l'Union soviétique et de l'Europe orientale* »[1384]. Si les ministres occidentaux considèrent que ces « *organisations purement défensives [sont] loin de constituer une menace pour la paix* »[1385], ils sont disposés *« à aller plus loin pour tenir compte des préoccupations exprimées par le Gouvernement de l'URSS (...) [et] proposent en conséquence la conclusion d'un traité de sécurité européenne simultanément avec la conclusion d'un accord sur la réunification de l'Allemagne (...). Ce traité comprendrait des engagements de renonciation à l'emploi de la force et de retrait d'assistance à tout*

[1378] *Ibid.*, p. 5.
[1379] *Ibid.*
[1380] *Ibid.*
[1381] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke à P.H. Spaak, Paris, 31 octobre 1955, p. 1.
[1382] *Ibid.*
[1383] Archives OTAN. PO(55)84. Préparation de la Conférence de Genève (24 octobre 1955) FRE, p. 2.
[1384] AMAEB, 18.298/VI/3, *op. cit.*, p. 2.
[1385] *Ibid.*

agresseur, des dispositions pour la limitation et le contrôle des forces et des armements et une obligation d'agir contre toute agression. »[1386] Ces déclarations ne rassurent pas Adenauer, qui craint de voir « *l'Allemagne coupée en deux pour un temps indéfini* »[1387]. Il a en effet l'impression que « *l'attitude des puissances occidentales [à Genève] n'[est] plus aussi ferme [et que] (...) la proposition de désarmement occidentale [peut] être comprise et interprétée comme un plan de sécurité. [Or], explique le chancelier, [c]e projet de désarmement adm[et] encore une Allemagne divisée*. »[1388]

Lors de la session de l'OTAN, Spaak demande et obtient que soit retiré du mémorandum des Trois tout passage du texte qui impliquerait « *une sorte d'encouragement à la neutralité* »[1389] de l'Allemagne[1390]. Néanmoins, lors de la conférence de Genève d'octobre, les Occidentaux font une concession de taille, pressentie par Adenauer en juillet : ils acceptent pour la première fois de parler de sécurité en Europe avant d'avoir résolu le problème de la réunification allemande[1391]. Pour Molotov, « *sans doute faudra-t-il des élections libres à un moment donné, mais rien ne presse ; il [est] essentiel d'abord de se garantir contre la renaissance du militarisme allemand* »[1392]. André de Staercke estime quant à lui que la conférence de Genève « *a abouti à des solutions négatives* »[1393]. Le 20 septembre 1955, l'URSS reconnaît d'ailleurs la pleine souveraineté de la République démocratique allemande.

[1386] *Ibid.*, p. 3.
[1387] K. Adenauer, *op. cit.*, p. 445.
[1388] *Ibid.*
[1389] AMAEB, 18.298/VI/3, *op. cit.*, p. 1.
[1390] *Ibid.*
[1391] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 439.
[1392] AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, Télégramme par courrier n°55, Paris, 22 novembre 1955, p. 1. Lors de la conférence de Genève d'octobre 1955, l'URSS présente également un projet de « Traité sur la Sécurité en Europe » qui condamne l'agression, organise l'aide collective aux Parties victimes d'une agression et prévoit la consultation dès le moment où l'une des Parties estime la sécurité européenne menacée. Le projet prévoit également une limitation des armements dans une zone séparant l'Est et l'Ouest, qui ne soit cependant pas à cheval sur l'Oder-Neisse (A. Willot, *op. cit.*, p. 105).
[1393] AMAEB, 18.298/VI/3, *op. cit.*, p. 4.

Synthèse intermédiaire

À la suggestion de Spaak et avec l'appui de van Zeeland, André de Staercke devient suppléant de la Belgique près le Conseil de l'Atlantique Nord en juillet 1950. Quelques mois plus tard, alors qu'il participe activement à la mise en place de l'OTAN, il se voit également désigné par van Zeeland comme chef de la délégation belge à la conférence pour la création d'une armée européenne.

De Staercke ne cache pas son enthousiasme face au projet français de création d'une armée européenne, appelé « plan Pleven », à condition que celui-ci soit réalisé dans le cadre atlantique et avec la présence du Royaume-Uni afin d'éviter que les pays européens ne soient soumis à un condominium franco-allemand. La position du gouvernement belge vis-à-vis de la proposition française semble relativement confuse et reflète l'absence de positionnement clair de van Zeeland sur le sujet. Si les autorités belges adhèrent au plan Pleven, ce n'est pas en raison de son contenu, mais bien plutôt pour éviter une crise de l'Alliance et singulièrement pour ne pas décevoir les Américains. Ils rejettent donc tout ce qu'il y a de supranational dans la proposition française.

La tâche de De Staercke à la tête de la délégation belge s'avère périlleuse. Il se sent surveillé par ceux qui, à Bruxelles, ne veulent pas d'une armée européenne. Cette opposition s'explique sans doute par la crainte du parti social-chrétien de perdre sa majorité absolue. Le transfert de compétences militaires pourrait en effet entraîner des élections anticipées. Les Alliés reprochent aux pays du Benelux, en particulier à la Belgique, de défendre des positions qui empêchent l'aboutissement des négociations de Paris sur la CED. Van Zeeland et de Staercke défendent le point de vue des petits pays, comme ceux du Benelux, qui ne peuvent accepter de participer à l'armée européenne dans des conditions qui ne les mettraient pas sur un pied d'égalité avec les autres nations. Les Américains reconnaissent le rôle important joué par de Staercke dans les discussions, en raison de sa parfaite maîtrise des dossiers. L'homme n'hésite d'ailleurs pas à prodiguer ses conseils à David K.E. Bruce, ambassadeur des États-Unis à Paris, pour faire pencher le gouvernement belge en faveur du projet de la CED. L'optimisme de De Staercke sur la possibilité de parvenir à un accord satisfaisant contraste cependant avec l'attitude circonspecte de Bruxelles, où certaines initiatives de l'ambassadeur sont mal perçues.

L'intervention de la délégation belge auprès des Alliés en faveur des thèses proposées par la Belgique s'avère, en définitive, positive. Le traité de Paris qui institue la CED et en limite les compétences supranationales est signé en mai 1952. André de Staercke est alors désigné à la tête de la délégation belge au comité intérimaire destiné à préparer la mise sur

pied de l'armée européenne. Il occupe désormais aussi la fonction de représentant permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, qui devient entre ses membres un lieu d'amitié. Étant donné les fonctions importantes occupées par de Staercke au sein du gouvernement pendant la guerre, il est autorisé à exercer sa profession sans avoir passé le concours diplomatique normalement requis. Grâce à de bons contacts avec son homologue néerlandais à l'OTAN ainsi qu'à ses talents de persuasion, de Staercke joue un rôle indéniable dans l'adoption par les autorités belgo-néerlandaises d'une attitude commune d'ouverture et de fermeté face aux protocoles additionnels proposés par la France dès janvier 1953, qui visent une certaine indépendance de l'armée française. L'appel du Benelux est entendu par le Quai d'Orsay, lequel reformule les protocoles de manière à atteindre un compromis entre les Alliés qui ne remette pas en cause l'esprit du traité de Paris.

La mort de Staline fait naître un grand espoir de détente avec l'Est mais complique considérablement la ratification de la CED en France, où beaucoup remettent en cause l'opportunité d'un tel projet. Paris obtient néanmoins l'acceptation de ses protocoles additionnels par les cinq autres pays signataires. Selon Hervé Alphand, André de Staercke a joué, au sein du comité intérimaire, un rôle non négligeable dans ce « triomphe diplomatique » français.

Le plan van Zeeland, qui annonce avant l'heure le concept de détente-défense, ne convainc pas les Américains, pour lesquels la finalisation du projet de la CED reste la première priorité. Sollicité par Washington, le ministre belge encourage néanmoins la ratification rapide du traité par son pays.

La conférence des Bermudes et celle de Berlin ne permettent pas d'aboutir à la ratification du traité de la CED par la France. La pression anglo-saxonne est pourtant très forte. Les Anglais et les Américains menacent en effet de réarmer unilatéralement l'Allemagne, voire de revenir à une stratégie périphérique, dans le chef des États-Unis. En réalité, la position de Washington ne fait qu'accentuer en France le mouvement de résistance vis-à-vis de la CED. L'engagement des États-Unis et celui du Royaume-Uni en faveur de la sécurité de l'Europe, dont de Staercke a eu écho par Bidault avant l'heure, ne permet pas non plus la ratification par le gouvernement français, paralysé par ses difficultés en Indochine et la non-résolution de la question sarroise.

Le retour de Spaak aux Affaires étrangères réjouit les Américains. Considéré comme leur « *stalking horse* », le ministre belge représente une ultime possibilité de convaincre les Français de ne pas abandonner le projet de la CED. Dulles exprime d'ailleurs le souhait de demeurer en contact constant avec Spaak, par l'intermédiaire d'André de Staercke et de David K.E. Bruce, envoyé personnel du président des États-Unis.

Alors que les pays du Benelux et la RFA ont déjà ratifié le traité, les autorités américaines envisagent des mesures radicales, en cas de non-approbation de la CED par l'Assemblée nationale avant l'été 1954. Spaak et de Staercke les dissuadent néanmoins de lever le statut d'occupation en Allemagne de l'Ouest ou de revenir à une stratégie périphérique.

Dès juin 1954, Bruce et Spaak se mettent d'accord, en présence de De Staercke, sur un calendrier d'action plus ou moins établi et dans lequel les deux Belges sont personnellement impliqués, afin de placer le gouvernement français devant ses responsabilités et de le persuader des conséquences catastrophiques d'une non-ratification. Entretemps, Mendès France devient le nouveau président du Conseil des ministres du gouvernement français. D'emblée, André de Staercke se méfie des intentions du Français concernant la CED. Selon le Belge, ce projet n'est pas la première priorité de Mendès France et il faut aborder l'homme « *comme si c'était lui qui faisait la Communauté Européenne* ».

Spaak réussit, non sans mal, à convaincre Mendès France de participer à une conférence des Six à Bruxelles, en vue d'examiner les possibilités de hâter l'entrée en vigueur de la CED. Le président du Conseil s'engage à tout mettre en œuvre pour faire ratifier le traité par le Parlement français. Il espère obtenir beaucoup du gouvernement belge, qu'il considère comme le « *soft link de la chaîne* », ce qui inquiète les Américains. Ceux-ci comptent en effet sur la fermeté de Spaak vis-à-vis de la France lors des pourparlers. David K.E. Bruce s'appuie quant à lui sur André de Staercke pour défendre la position américaine.

Quelques jours avant le début de la conférence, Mendès France fait parvenir aux cinq puissances intéressées, ainsi qu'à l'Angleterre et aux États-Unis, un nouveau protocole, que le gouvernement français soumettra à la conférence. Les premières réactions des États parties sont unanimement négatives. La suppression du caractère supranational de la CED et celle de l'article 38 en faveur d'une confédération européenne irritent particulièrement. Spaak considère que le protocole apporte une révision substantielle du traité primitif et qu'aucun des gouvernements concernés n'est en mesure de l'accepter sans le soumettre à son Parlement. Il prend alors l'initiative de rédiger des contre-propositions qui contournent l'obstacle des parlements, en substituant une déclaration commune aux lourdeurs juridiques d'un protocole.

Le texte de Spaak, présenté lors de la conférence de Bruxelles, suscite l'indignation de Mendès France. Il considère son préambule comme un acte d'accusation dressé contre la France et estime que, parmi les concessions obtenues, il n'y en a pas une susceptible d'entraîner l'adhésion des députés français hésitants. Conscient des réticences du Quai d'Orsay, André de Staercke encourage les ministres français « pro-cédistes » à persévérer dans les négociations.

La conférence de Bruxelles aboutit malgré tout à un échec. L'ultime tentative de conciliation de Spaak menée par l'intermédiaire d'André de Staercke et soutenue par Churchill, n'empêchera pas le rejet français de la CED. L'ambassadeur belge impute largement cet insuccès à l'attitude peu coopérative de Mendès France, qui refuse la proposition de Spaak. Celle-ci était pourtant destinée à répondre à la crainte des Français concernant le caractère supranational du traité.

L'idée d'étendre le traité de Bruxelles à l'Italie et à l'Allemagne permet de sortir de l'impasse et d'envisager le contrôle du réarmement allemand. Une conférence des Neuf est organisée à Londres afin de discuter de cette nouvelle proposition. André de Staercke ne se montre cependant pas rassuré par les perspectives londoniennes et encore moins par le nouvel aide-mémoire proposé par la France quelques jours avant le début des négociations. Le texte propose en effet la mise en place d'un « pool de production » et de « zones stratégiquement exposées », concepts singulièrement discriminants pour la production militaire belge. Le point de vue de De Staercke est d'ailleurs adopté dans les grandes lignes par le gouvernement belge.

La conférence de Londres permet néanmoins d'aboutir à l'élargissement du pacte de Bruxelles – devenu l'Union de l'Europe occidentale – à l'Italie et à l'Allemagne et de concrétiser l'adhésion de la RFA à l'OTAN. La question délicate des zones stratégiquement exposées est réglée par l'acceptation, par l'Allemagne, d'interdire sur son territoire la construction des armes ABC. Malgré l'insistance de De Staercke, cette interdiction n'est pas étendue aux pays du Benelux, en raison de la réticence des Pays-Bas à accepter le contrôle des armements qu'elle implique. De Staercke, assisté par le colonel Hartéon, participe activement aux débats liés à la transposition dans un traité des décisions de principe prises à Londres. Certains officiers supérieurs belges se plaignent alors de ne pas être suffisamment concertés par leur délégation auprès de l'OTAN.

Lors des dernières discussions qui précèdent la signature des accords de Paris, Spaak obtient satisfaction sur un certain nombre de points, qui visent notamment à faciliter la ratification française mais également les relations entre l'UEO et l'OTAN. André de Staercke voit le succès des accords de Paris comme un réconfort mais estime que la combinaison de la CED avec l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN aurait pu faire avancer l'Europe d'un pas de géant.

Les menaces de Moscou n'entravent pas la ratification des accords de Paris. Cette fois-ci, la ratification française précède celle du Benelux. Cela n'empêche pas Spaak et de Staercke de participer secrètement à un projet qui vise à faire triompher en France les partis de centre gauche lors des futures élections législatives. Le but de l'opération est d'assurer à la

France une stabilité gouvernementale favorable à l'Europe et à l'OTAN. À cette époque, la stratégie des « représailles massives » est au cœur du débat atlantique. De Staercke se plaint d'avoir été tenu à l'écart par la hiérarchie militaire belge qui ne lui a pas transmis d'informations à ce sujet. De leur côté, certains généraux font le même reproche à l'ambassadeur, qu'ils accusent de ne pas communiquer suffisamment avec eux.

L'entrée en vigueur des accords de Paris permet à la RFA d'adhérer à l'OTAN et d'entamer son réarmement, ce que Moscou accepte *de facto*. Outre le traité d'État autrichien, le Kremlin accepte de participer à deux conférences qui réunissent les Quatre à Genève et qui traitent principalement de la question allemande. Sur l'insistance de De Staercke, une procédure de consultation entre les trois grandes puissances occidentales et l'OTAN est rapidement mise en place. Les Occidentaux font à Genève une concession de taille, puisqu'ils acceptent pour la première fois de parler de sécurité en Europe avant d'avoir résolu le problème de la réunification allemande. Ces déclarations ne réjouissent pas de Staercke. Ce dernier ne désapprouve d'ailleurs pas le voyage d'Adenauer à Moscou, lequel défend la réunification de l'Allemagne en échange de garanties de sécurité accordées à l'URSS. De Staercke considère néanmoins que l'Allemagne doit prouver la fermeté de ses convictions atlantiques en satisfaisant, sans équivoque, à ses obligations occidentales en matière de défense.

Après avoir tenté de comprendre le rôle joué par André de Staercke, entre 1950 et 1955, dans la mise en place de l'OTAN et dans la question du réarmement allemand, nous consacrerons la deuxième partie de l'étude à son action pendant les années 1956 à 1962. Cette période débute par la déclaration de « *coexistence pacifique* » de Khrouchtchev et prend fin avec la crise de Berlin.

Partie II : De l'échec de la « première détente » à la crise de Berlin (1956-1962)

La deuxième partie de ce travail porte sur la période qui couvre les années 1956 à 1962. Celle-ci commence par la déclaration de « coexistence pacifique » de Khrouchtchev en février 1956 et prend fin avec la crise de Berlin. Le premier chapitre analyse le rôle joué par André de Staercke pendant les crises qui traversent l'année 1956 en Europe et au Moyen-Orient, et que d'aucuns considèrent comme un « *échec de la première détente* »[1394]. Le deuxième chapitre aborde les répercussions des crises de 1956 sur la stratégie atlantique comme sur l'action internationale de Paul-Henri Spaak devenu secrétaire général de l'OTAN en avril 1957, après qu'André de Staercke le lui ait suggéré. Le troisième chapitre analyse les démarches entreprises par les Belges pour tenter de rapprocher les points de vue des superpuissances, mais également des partenaires atlantiques concernant la crise majeure qui secoue Berlin entre 1958 et 1962.

[1394] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 445. Les historiens qualifient la période allant de 1953 à 1955 de « première détente ». En mars 1953, la mort de Staline fait en effet naître un grand espoir de changement dans le conflit Est-Ouest. L'armistice coréen est également conclu après deux ans de négociations. Les années qui suivent, de nouvelles conférences Est-Ouest ont lieu à Berlin et à Genève, où on parvient enfin à signer, en 1955, le traité d'État autrichien, en friche depuis 1947. C'est également en 1955 que l'URSS fait valoir la priorité de la sécurité en Europe sur la réunification de l'Allemagne (*Ibid.*, pp. 373 et 444).

Chapitre 1. La « coexistence pacifique » et l'échec de la « première détente »

Le rapport de Khrouchtchev et le soulèvement de Poznan

Au début de l'année 1956, le chancelier Adenauer s'inquiète du manque de dynamisme de l'Alliance atlantique, dont son pays fait partie depuis quelques mois seulement. Selon lui, la fonction politique de l'OTAN doit être renforcée[1395]. À la demande du chancelier, l'émissaire allemand Blankenhorn[1396] s'entretient longuement sur ce sujet avec André de Staercke. Adenauer espère ainsi que l'idée d'une relance atlantique sera rapportée à Spaak – et par la suite à la communauté atlantique – par le biais d'une « *grande voix* »[1397].

Selon le chancelier, face à « *la détérioration progressive et presque catastrophique de la Méditerranée* »[1398], « *l'Alliance ne fait pas suffisamment face à sa fonction politique et ne trouve aucune activité pacifique concrète* »[1399] dans laquelle s'investir. Il reconnaît que l'OTAN représente une « *nécessité* »[1400], mais qu'il y a « *une sorte de stagnation* »[1401] au sein de la communauté atlantique « *provenant du fait que NATO [sic] a réussi à exercer sa fonction militaire, mais ne dépasse pas son succès (...), [l'Alliance] n'occupe pas les rêves et ne nourrit pas la fantaisie des gens* »[1402]. Pour Adenauer, il faut absolument trouver des *« remèdes à cette situation* »[1403].

Face aux différentes crises politiques et économiques auxquelles la Méditerranée est confrontée, singulièrement en Algérie, à Chypre et en Égypte, deux tendances « *différentes* » mais « *pas inconciliables* »[1404] semblent prévaloir à Bonn. La première école de pensée considère que « *la seule bouée de sauvetage est l'Europe des Six, (...) [et qu'il faut] concentrer tous ses efforts sur la réalisation de [celle-ci] et, de là, passer à d'autres problèmes* »[1405]. Selon la deuxième tendance, défendue par Blankenhorn et Adenauer et jugée « *intéressante* »[1406] par de Staercke, le cadre des Six doit être complété par celui d'une Alliance atlantique « *revitalis[ée] dans un sens économique* »[1407]. L'organisation est en effet

---

[1395] FPHS, 292/5455, A. de Staercke, Note pour Monsieur Spaak, Paris, 2 février 1956, p. 2.
[1396] Herbert Adolph Blankenhorn est représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne de 1955 à 1958 (*OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 384).
[1397] FPHS, *op. cit.*, p. 5.
[1398] *Ibid.*, p. 1.
[1399] *Ibid.*, p. 2.
[1400] *Ibid.*
[1401] *Ibid.*
[1402] *Ibid.*
[1403] *Ibid.*
[1404] *Ibid.*
[1405] *Ibid.*, p. 2
[1406] *Ibid.*, p. 3.
[1407] *Ibid.*

actuellement « *trop limitée à une seule fonction qui est la fonction militaire* »[1408]. En effet, « *[p]sychologiquement* », le cadre atlantique actuel laisse des pays comme *« l'Allemagne encore trop ouverte à un danger qu'il ne faut pas minimiser : c'est celui d'un effort communiste qui, dans les années et même les mois à venir, va essayer de lui promettre l'équilibre et la prospérité économiques en dehors d'une alliance militaire. Il y a donc une nécessité urgente à revitaliser l'Alliance atlantique dans un sens économique qui puisse en quelque sorte sublimer les possibilités représentées par l'Allemagne et d'autres membres de l'Alliance, en même temps que cette revitalisation permettrait de faire face à un véritable effritement des positions du monde libre.* »[1409] Selon cette deuxième hypothèse, il conviendrait, comme suggéré lors du Conseil atlantique de décembre 1955, d'octroyer une aide économique aux pays sous-développés, par l'intermédiaire de l'OTAN, « *aide destinée à favoriser leur indépendance au lieu de la contrecarrer* »[1410]. Une telle aide n'est « *concevable que dans le cadre de la communauté atlantique (...) [qui,] par son caractère collectif et anonyme, [peut] échapper aux accusations d'impérialisme d'un pays ou de l'autre* »[1411]. D'après Blankenhorn, une communauté atlantique revitalisée permettrait à tous les pays de l'OTAN « *un développement sans danger d'hégémonie ; particulièrement [en ce qui concerne] l'Allemagne, [où] le vieux courant du* " *Drang nach Osten* " *[doit être] canalisé avant qu'il prenne des formes agressives et nationales* »[1412].

Quelques mois plus tard, l'idée du chancelier fait son chemin, et Spaak note, fin avril 1956, qu'il faut « *une sorte de relance du Pacte atlantique* », car « *l'idée est dans l'air. Il faut en préparer la réalisation.* »[1413] Le « rapport secret » de Khrouchtchev, qui vient d'être divulgué en Occident, renforce sa conviction.

La nuit du 24 février 1956, lors du XXe Congrès du Parti communiste, Khrouchtchev annonce en effet, dans un « rapport secret », sa volonté de déstalinisation[1414] de l'Union soviétique et formule la thèse de la « coexistence pacifique » comme nouvelle ligne directrice de sa politique étrangère. Il la substitue au principe léniniste de l'inéluctabilité des guerres entre pays capitalites et pays socialistes, qui domine depuis 1917 la lecture soviétique des

---

[1408] *Ibid.*
[1409] *Ibid.*
[1410] *Ibid.*
[1411] *Ibid.*, pp. 3-4.
[1412] *Ibid.*, p. 4.
[1413] FPHS, 292/5450, Note de Spaak, [avril 1956], [s.l.], p. 1.
[1414] Le premier secrétaire du Parti communiste de l'Union soviétique veut mettre fin à ce qu'il considère comme les erreurs de la politique menée par Staline, afin d'améliorer le fonctionnement du régime soviétique aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Le désaveu du stalinisme concerne essentiellement la gestion dictatoriale du Parti et le culte de la personnalité dont l'homme d'État soviétique avait fait l'objet. Khrouchtchev révèle en outre les crimes commis par Staline, mais essentiellement dans le cadre de sa gestion dictatoriale du Parti et envers des communistes. Désormais, on ne tuerait plus les dirigeants tombés en disgrâce et il n'y aurait plus de purges de masse, même si le Goulag persistera encore longtemps (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, pp. 448-451).

relations internationales[1415]. La coexistence pacifique implique la renonciation aux conflits armés comme moyen de résolution des questions litigieuses et une politique de non-ingérence dans les affaires internes des autres États. Elle encourage néanmoins des relations politiques et économiques entre les gouvernements basées sur « *l'entière égalité des droits des parties et sur la réciprocité des avantages* »[1416].

Le rapport de Khrouchtchev, non publié officiellement, est divulgué dans le monde communiste dès le mois de mars et peu de temps après en Occident, à la suite de fuites d'origine polonaise[1417]. Après le XXe Congrès, Spaak « *modifi[e] [son] attitude d'opposition* »[1418] vis-à-vis de l'URSS. Celui qui a pourtant contribué à arrêter, selon ses propres termes, « *l'impérialisme soviétique en Europe* » de 1948 à 1958, devient « *l'un des premiers à rechercher de nouvelles relations avec les pays de l'Est européen, mais sans jamais perdre le sens des réalités* »[1419]. Spaak reconnaît dans le discours de Khrouchtchev des « *idées extrêmement intéressantes (...). C'est d'abord que le socialisme peut maintenant se réaliser par la voie parlementaire ; ensuite, qu'il peut y avoir coexistence entre le capitalisme et le socialisme et, enfin, que la guerre n'est pas inévitable.* »[1420] Le ministre belge explique néanmoins que, « *si le danger que l'URSS a présenté en Europe s'est amoindri, le communisme, mode de gouverner et de vivre, reste, malgré son évolution, une doctrine à combattre* »[1421]. Selon lui en effet, « *même s'il y a un changement dans la politique de [la] Russie, une chose reste néanmoins claire, c'est que l'objectif initial de l'URSS est de faire sauter le Pacte Atlantique* »[1422]. D'après Spaak, la guerre étant devenue improbable à cause de l'existence des armes atomiques, le communisme doit désormais s'imposer au « monde libre » par des moyens autres que la violence, à savoir une lutte idéologique, politique et socio-économique[1423]. En d'autres termes, avec la coexistence pacifique, Khrouchtchev ne veut nullement ralentir la lutte contre l'Occident, mais la mener de façon plus efficace que Staline[1424].

En définitive, explique Spaak, « *oui, la politique occidentale doit évoluer ; oui, il faut se pencher sur les problèmes nouveaux que posent les déclarations des chefs de parti*

1415 Cl. Quétel (sous la dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, Paris, 2008, p. 147.
1416 N. Khrouchtchev, « Ce que je pense de la coexistence pacifique », *Études soviétiques*, n°139, 1959, p. 3 (document disponible sur www.cvce.eu).
1417 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 451.
1418 P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 318.
1419 *Ibid.*
1420 APB, Sénat, séance du mercredi 21 mars 1956, p. 911.
1421 P.-H. Spaak, *op. cit.*
1422 APB, Sénat, *op. cit.*, p. 912.
1423 AMAEB., 18.298/III-IV-liasse III, Allocution de M. Paul-Henri Spaak, Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à l'Association des Anciens Élèves de l'Université de Harvard le 16 juin 1960, p. 6 ; AMAEB., 18.298/III-IV-liasse III, Discours de P.-H. Spaak devant l'Assemblée générale des Nations Unies, tenu à New York le 1er octobre 1962, p. 4.
1424 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 455.

communistes ; oui il faut avoir avec la Russie des Soviets des relations nouvelles et essayer de dissiper les malentendus. Mais rien dans cette politique ne peut être considéré comme un affaiblissement de la politique occidentale et de celle de l'OTAN. »[1425] Et de mettre en garde : « *Si nous ne maintenons pas le Pacte Atlantique et si un jour, à la suite de toutes les libertés que vous croyez pouvoir ou devoir prendre, vous arrivez à décourager les Américains, vous rendez-vous bien compte qu'alors vous n'aurez plus le choix de votre politique et que, sans les Américains, il n'y a plus de défense européenne possible, plus d'équilibre en Europe et plus une seule armée nationale européenne capable de jouer un rôle quelconque dans la politique en Occident (...) ?* »[1426]

Face à la nouvelle situation internationale, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN, réunis à Paris en mai 1956, décident la mise à l'étude d'une relance atlantique[1427]. Spaak s'est rendu préalablement à Belgrade, au début du mois d'avril, afin de s'entretenir avec les Yougoslaves sur les révélations faites au XXe Congrès et les changements d'attitude de Moscou que celles-ci pourraient annoncer[1428]. Il revient de son voyage sans idées concrètes mais avec le sentiment que l'Ouest devrait faire preuve d'une « *flexibilité générale* »[1429] sans laisser cependant croire à un quelconque désir de « *neutralisme européen* »[1430].

Parmi les ministres des Affaires étrangères assis autour de la table du Conseil, Spaak compte certainement parmi les plus dubitatifs face aux changements qui seraient intervenus en URSS. Pour lui, l'Alliance doit s'adapter aux faits nouveaux d'une manière réaliste en alliant une certaine audace à la prudence[1431]. Sur le plan institutionnel, Spaak fait également savoir aux ministres présents au Conseil en mai 1956 que celui-ci devrait devenir « *un véritable organe de politique étrangère* »[1432], où les décisions seraient prises avec une plus grande cohésion, tandis que les pouvoirs du secrétaire général devraient être renforcés.

Le rapport de Khrouchtchev provoque un choc dans tout le monde communiste, avec des conséquences dramatiques en Pologne et surtout en Hongrie[1433]. Le désaveu du stalinisme laisse en effet penser qu'une identité nationale relativement indépendante de Moscou est désormais possible dans les pays satellites de l'URSS[1434]. En outre, Khrouchtchev a fait sienne, en mai 1955, la position titiste selon laquelle chaque pays a le droit de choisir sa

---

[1425] *Ibid.*, p. 913.
[1426] *Ibid.*
[1427] M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 533.
[1428] *Ibid.*, p. 531.
[1429] *Ibid.*, p. 532.
[1430] *Ibid.*
[1431] *Ibid.*, p. 533.
[1432] M. Dumoulin, *op. cit.*
[1433] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 445.
[1434] S. Chautard, *La Guerre froide*, Quetigny, 2012, p. 129.

propre voie vers le socialisme. Même le Kominform, organisme centralisé du mouvement communiste international, est dissout en avril 1956[1435].

Khrouchtchev, qui critique avant tout le culte de la personnalité de Staline, ne remet cependant pas en cause le « bloc de l'Est », même s'il en accepte un assouplissement interne. La création du Pacte de Varsovie l'année précédente en est la preuve[1436]. Outre l'obtention d'un poids stratégique capable de tenir tête à l'OTAN, ce traité permet en effet à Moscou de renforcer son contrôle politique sur les pays satellites en pouvant faire intervenir ses chars pour le maintien de l'ordre[1437]. La Pologne l'apprend à ses dépens peu de temps après la divulgation du « rapport secret ». En juin 1956, une émeute ouvrière inspirée par la faim et regroupant 50 000 personnes à Poznan est réprimée dans le sang par l'armée polonaise[1438]. La fureur populaire que cette répression suscite ne peut être calmée qu'en permettant le retour au pouvoir de Wladyslaw Gomulka, leader communiste devenu très populaire en raison de ses idées patriotiques et son emprisonnement pour « titisme » de 1951 à 1954. Gomulka n'accepte cependant de gouverner que s'il devient premier secrétaire du Parti et s'il peut se défaire de la tutelle soviétique. Pour cela, il exige la démission du ministre polonais de la Défense, le maréchal soviétique Rokossovski. Des troupes soviétiques s'avancent vers les principales villes polonaises, mais les soldats polonais se préparent à résister. Après la promesse des Polonais de rester fidèles au Pacte de Varsovie, les Soviétiques laissent faire afin d'éviter un bain de sang. Le 21 octobre, Gomulka devient premier secrétaire et Rokossovski se retire de Pologne, suivi par 32 autres généraux soviétiques. Le 18 novembre 1956, les Polonais et les Soviétiques signent à Moscou un accord précisant que des troupes soviétiques peuvent rester en Pologne dans le cadre du Pacte de Varsovie, mais que les mouvements de troupes s'effectueront sous contrôle polonais[1439].

La visite de Spaak à Moscou et l'insurrection de Budapest

Les événements de Pologne exercent une grande influence sur l'opinion publique en Hongrie. Les Hongrois réclament eux aussi la révocation du dirigeant stalinien Matyas Rakosi

---

[1435] Cl. Roosens, *Les relations internationales de 1815 à nos jours, tome 2 : après 1939*, Louvain-la-Neuve, 2011.
[1436] S. Chautard, *op. cit.*
[1437] *Ibid.*, p. 119.
[1438] *Ibid.*, p. 130 ; Y. Vanden Berghe, *Un grand malentendu ? Une histoire de la guerre froide (1917-1990)*, Louvain-la-Neuve, 1993, p. 123.
[1439] *Ibid.*

et le retour de l'ancien premier ministre modéré et populaire Imre Nagy. Ils souhaitent également la nomination, à la direction du parti communiste hongrois, de Janos Kadar qui a lui aussi été victime de la répression stalinienne[1440].

Le 22 octobre 1956, le Premier ministre belge Achille Van Acker, accompagné de Spaak, atterrit à Moscou sur invitation du Kremlin. Si l'idée de la visite remonte au printemps, Spaak a longuement hésité avant d'y répondre favorablement. Il ne souhaite pas ajouter encore aux nombreuses démonstrations d'amitié de son pays à l'égard de l'URSS, mais ne veut pas non plus apparaître comme inféodé aux Américains s'il refuse l'invitation[1441].

Le 23 octobre, une manifestation de masse est organisée à Budapest en faveur d'une démocratisation du système politique de la Hongrie et du retrait des troupes soviétiques du territoire hongrois. Elle prend une tournure dramatique lorsque la police ouvre le feu sur des étudiants. Le lendemain, le gouvernement réplique à la fois par le compromis, en nommant Nagy président du Conseil, et par la menace en demandant à Moscou le soutien de l'Armée rouge. Tandis que Nagy demande à la population de cesser les manifestations, Kadar est nommé le 25 octobre à la direction du PC hongrois. Les troupes soviétiques, qui sont intervenues pour tenter d'étouffer l'insurrection dans l'œuf, se retirent[1442].

Les 23 et 25 octobre, Van Acker et Spaak sont reçus par Khrouchtchev ainsi que d'autres personnalités influentes de l'URSS[1443]. La rencontre porte sur les relations commerciales et culturelles entre les deux pays, la liaison aérienne Bruxelles-Moscou et la situation des Belges établis en URSS[1444]. Les grandes questions internationales sont également abordées. Dans un premier temps, Spaak propose la suppression du droit de veto à l'ONU et son remplacement par un « *droit pondéré, c'est-à-dire qui donnerait plus d'influence aux grandes puissances qu'aux petites, mais qui permettrait de prendre des résolutions à la majorité* »[1445]. Khrouchtchev s'oppose à la proposition parce que, selon lui, « *[s]i l'on [fait] disparaître le droit de veto (...), l'ONU (...) ne serait plus une organisation*

[1440] S. Chautard, *op. cit.*, p. 131.

[1441] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 541. Depuis le début de l'année 1956, le gouvernement belge envoie un certain nombre de ses ministres en territoire soviétique dans le cadre d'échanges politiques. De nombreuses manifestations artistiques provenant d'URSS sont également accueillies sur le territoire belge cette année-là : une grande exposition du livre soviétique a lieu au Palais des Beaux-arts ; le cirque de Moscou se présente à Bruxelles et à Anvers et des cinéastes sont reçus dans la capitale à l'occasion de la « semaine du cinéma soviétique » (R. Pedemonte Lavis, « La Belgique et l'OTAN face à l'Union soviétique », *Revue belge d'histoire contemporaine*, n°45 (1), 2015, p. 56).

[1442] S. Chautard, *op. cit.* ; Ch. Kornis, *Les réactions belges à la révolution hongroise de 1956,* vol. 1, Louvain-la-Neuve, 1988, p. 12. (Mémoire de licence en Histoire, UCL).

[1443] FPHS, 350/6604, Ambassade de Belgique [en URSS], Compte rendu de la séance du mardi 23 octobre, Moscou, 23 octobre 1956, p. 1.

[1444] *Ibid.*

[1445] FPHS, 350/6605, Ambassade de Belgique [à Moscou], Compte rendu sténographique des conversations tenues au Kremlin le 25 octobre 1956, s.d., p. 3.

internationale, mais une organisation des États-Unis et de l'Angleterre, et les États qui ne sont pas dans le sillage des États-Unis pourraient difficilement rester membres de cette organisation »[1446].

La question de l'OTAN clôture la discussion. Spaak explique que « *[l]a politique des blocs et de l'appartenance de la Belgique à un bloc déterminé n'est pas la politique que nous avons voulue. C'est une politique qui est la conséquence de l'évolution des événements internationaux après la deuxième guerre mondiale.* »[1447] D'après lui, c'est « *au cours des années 1948 et 1949*[1448]*, et jusque dans ces dernières années, même si un changement semble heureusement s'être opéré[,] (...) que les pays d'Occident ont eu peur et qu'ils ont cru qu'ils vivaient sous une menace des pays de l'Union soviétique. Et, je le crois sincèrement, c'est cette peur qui a été à la base de la création de l'OTAN et de ce bloc occidental.* »[1449] Spaak précise néanmoins que, « *dans la pensée de l'immense majorité des Occidentaux, l'organisation du NATO [sic] est une organisation défensive* »[1450]. Khrouchtchev n'est pas d'accord. Pour lui, l'OTAN est une « *organisation agressive [qui] a été créée contre [l'URSS]* »[1451]. Le premier secrétaire prône d'ailleurs la disparition de cette organisation ainsi que celle du Pacte de Varsovie. Il ajoute que Moscou est prêt à « *renoncer à la guerre et à faire le désarmement total, complet* »[1452]. Il concède néanmoins que, *« puisque la méfiance des peuples avait créé d'une part le NATO [sic], d'autre part Varsovie, on pourrait conclure, en attendant, une sorte de pacte de non-agression (...). [C]ela calmerait l'opinion publique et concilierait les deux parties, et créerait des antécédents favorables pour le désarmement.* »[1453] Spaak, qui estime l'« *idée positive* »[1454], se contente alors d'indiquer que ce pacte « *[peut] être le couronnement d'une politique de détente, mais certainement pas son commencement* »[1455].

[1446] *Ibid.*, p. 11.
[1447] *Ibid.*, pp. 2-3.
[1448] Spaak fait allusion au coup d'État de Prague, qui marque, selon lui, le tournant de la politique internationale après la Deuxième Guerre mondiale. « *C'est alors* », dit-il, « *que nous avons fait successivement le Pacte de Bruxelles, que nous avons donné notre adhésion au Pacte Atlantique, qui est devenu alors le grand traité d'alliance défensive dont les Russes semblent se méfier considérablement.* » (APB, Chambre, séance du mercredi 23 novembre 1955, p. 4)
[1449] FPHS, 350/6605, *op. cit.*, p. 5.
[1450] *Ibid.*
[1451] *Ibid.*, p. 14.
[1452] *Ibid.*, p. 16. Depuis la création de la « commission du désarmement » par l'Assemblée générale des Nations Unies le 11 janvier 1952, deux grandes tendances s'y opposent. D'un côté, la méthode soviétique propose un plan complet de désarmement rigide et automatique. De l'autre, la méthode occidentale, qui est elle-même une synthèse des idées franco-britanniques et américaines, propose, dès décembre 1955, de procéder à tout le désarmement actuellement contrôlable et de ranimer la confiance en créant un mécanisme de prévention d'une agression perpétrée avec des moyens de type classique (J. Klein, *L'entreprise du désarmement 1945-1964*, Paris, 1964, p. 121 ; A. Willot, *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964, p. 101).
[1453] FPHS, 350/6605, *op. cit.*, p. 25.
[1454] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 325.
[1455] *Ibid.*

Spaak conclut que « *ce qui est le plus intéressant, c'est de réfléchir à la possibilité de faire quelque chose entre le NATO [sic] et le Pacte de Varsovie* »[1456]. Selon l'ambassadeur de Yougoslavie à Moscou, cette conclusion est celle souhaitée par les autorités soviétiques. L'ambassadeur note en effet que « *[l]es Russes se soucient peu d'une collaboration avec ce* " *social-impérialiste* " *qu'est Spaak, et avec la Belgique. Mais cela pourrait leur permettre d'exercer une pression sur l'Occident par [son] intermédiaire* »[1457] afin de mettre en lumière le contraste entre le comportement agressif des Occidentaux et le désir de paix de l'URSS[1458].

Avant de quitter le Kremlin, Spaak signe un traité de coopération culturelle entre la Belgique et l'URSS, dont un des articles confirme le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des signataires[1459]. De Staercke signale, au cours de la réunion du Conseil atlantique du 24 octobre, que son gouvernement est en train de conclure « *des accords culturels avec l'Union Soviétique en vue d'assurer l'application du principe de la réciprocité et d'établir un certain contrôle sur les échanges culturels* »[1460]. Dès mars 1956, le Comité de l'information et des relations culturelles de l'OTAN conseille en effet aux États membres de promouvoir les échanges avec l'URSS afin de neutraliser les effets de la stratégie soviétique qui vise à « *influencer en sa faveur l'opinion publique occidentale (...) [et à] renforcer en fin de compte la possibilité pour les Soviets de faire pression sur les gouvernements occidentaux* »[1461]. Selon l'Organisation, les contacts Est-Ouest doivent permettre d'« *éliminer les barrières qui séparent les peuples du Bloc soviétique des peuples des pays libres. À longue échéance, seule l'élimination de ces barrières peut ouvrir la voie à une paix durable.* »[1462] Après la signature de l'accord culturel, Spaak fait une brève déclaration à la radio de Moscou. Dans ce discours que Spaak qualifie de « *banal* »[1463], il exprime son « *espoir de voir la coexistence pacifique se substituer définitivement à la guerre froide. (...) [T]el [est d'ailleurs] le vœu de la grande majorité dans les pays démocratiques.* »[1464]

1456 *Ibid.*
1457 V. Micunovic, *Journées de Moscou, 1956-1958*, Paris, 1979, pp. 140-141 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 543).
1458 M. Dumoulin, *op. cit.*
1459 APB, Sénat, séance du 4 décembre 1956, p. 130; P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 323 et 325. Le traité de coopération culturelle, aux prétentions ambitieuses, envisage d'une part l'encouragement des échanges d'étudiants, de professeurs et de membres de sociétés scientifiques à travers un système avantageux de bourses. Il prévoit également l'intensification de la coopération entre organisations de jeunesse et mouvements artistiques. Enfin, la convention tente de renforcer les échanges et la coopération économique dans les domaines du sport, de la radiodiffusion, de la télévision, de la science et de la santé publique (R. Pedemonte Lavis, *op. cit.*, pp. 57, 59).
1460 Archives OTAN. C-R(56)56. Le dégel en Europe orientale (26 octobre 1956) FRE, p. 8.
1461 *Ibid.* CM(56)98, Contacts entre la Communauté atlantique et le bloc soviétique (20 juillet 1956) FRE, p. 2.
1462 *Ibid.*, p. 4.
1463 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 325.
1464 *Ibid.,* pp. 325-326.

Alors que Spaak est encore en URSS, Nagy prend des mesures qui ne plaisent pas à Moscou. Il nomme d'abord quelques ministres non communistes dans son gouvernement. Ensuite, du 30 octobre au 3 novembre, il forme un gouvernement de coalition où il ne reste que quatre communistes, annonce des élections libres, proclame la neutralité de la Hongrie, fait appel à l'ONU et déclare que son pays va se retirer du Pacte de Varsovie. Il remet ainsi en cause, ce que n'avait pas fait Gomulka, le rôle dirigeant du Parti et l'alliance avec l'URSS[1465]. Kadar rompt alors son entente avec Nagy et, devant le risque de « contagion politique », tous les dirigeants des pays communistes, Chine comprise, demandent l'intervention des blindés soviétiques[1466]. Nagy fait alors appel à l'ONU pour être protégé contre l'arrivée des tanks soviétiques[1467].

Le 27 octobre, Lord Ismay convoque le Conseil de l'OTAN en séance privée afin d'examiner la situation en Hongrie. Selon lui, « *les événements qui se pass[ent] dans ce pays [sont] peut-être les plus décisifs de ceux qui [sont] jamais intervenus depuis la création de l'OTAN et que, dans ces conditions, il [pense] indispensable de réunir le Conseil afin que les gouvernements se tiennent informés et coordonnent éventuellement leur action* »[1468]. Plusieurs membres du Conseil soulignent néanmoins combien il serait dangereux que l'OTAN intervienne trop ouvertement dans cette situation que d'aucuns jugent très confuse : « *D'un côté, il semble que les troupes hongroises n'ont rien fait pour réprimer la révolte, mais d'autre part, le gouvernement hongrois a dû avoir un certain soutien, sinon il aurait perdu le pouvoir ; il est difficile de dire si Nagy est un titiste véritable ni si véritablement les troupes soviétiques ont parfois fraternisé avec les rebelles. Envisager une action OTAN pour préserver le prestige de l'Alliance pourrait conduire facilement à une propagande soviétique contre l'organisation* »[1469]. Certains partenaires suggèrent que Spaak intervienne personnellement auprès des dirigeants soviétiques afin qu'ils donnent l'ordre à leurs troupes de cesser toute action offensive en Hongrie et qu'ils acceptent le retrait de toutes les troupes de ce pays dès que la situation le permettra[1470]. André de Staercke explique alors qu'aucune information ne leur est encore parvenue sur son voyage en URSS et que, selon lui, Spaak a déjà quitté Moscou[1471]. Van Acker déjà parti la veille, Spaak effectue désormais un séjour

[1465] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 472.
[1466] S. Chautard, *op. cit.*, p. 132.
[1467] Ch. Kornis, *op. cit.*, p. 133.
[1468] AMAEB, AT61956, Télégramme 84, A. de Staercke, représentant permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, Paris, 29 octobre 1956 (DDB, vol. 2, p. 539).
[1469] *Ibid.*, p. 540.
[1470] AMAEB, AT61956, Note d'André de Staercke, représentant permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, [Paris], 27 octobre 1956 (DDB, vol. 2, p. 538).
[1471] AMAEB, AT61956, Télégramme 84, *op. cit.*, p. 541.

touristique de quelques jours dans l'Est du pays[1472]. Lord Ismay estime dès lors qu'il n'est pas raisonnable de demander une intervention pareille au ministre belge, « *qui doit probablement être moins bien informé encore que nous à Paris* »[1473].

En définitive, la plupart des représentants permanents s'opposent à l'idée de donner quelque indication que ce soit à la presse sur le contenu de leur discussion au Conseil. Ils estiment en effet qu'« *[e]ntre le prestige de l'OTAN et le dommage qui pourrait être fait, notamment à la situation hongroise, il n'y a pas à hésiter* »[1474]. Après un long débat, le Conseil décide qu'en principe Lord Ismay ne dirait rien à la presse puisqu'il s'agit d'une réunion privée[1475].

De retour en Belgique le soir du 2 novembre, Spaak est mis au courant de la « *tragédie hongroise* »[1476] par son vice-ministre, Victor Larock. Il affirmera plus tard, devant le Sénat, avoir « *commencé à apprendre ce qui se passait vraiment en Hongrie, les 3 et 4 novembre* »[1477].

Le 4 novembre 1956, l'Armée rouge entre dans Budapest. L'insurrection est écrasée après une semaine de combats très sanglants. Les chars soviétiques font près de 2000 morts[1478]. 200 000 Hongrois, dont Nagy, fuient le pays. Kadar prend le pouvoir et devient le nouvel homme fort du pays. Il pratique alors une méthode de gouvernement baptisée « kadarisme », consistant à refuser toute liberté et à pratiquer une stricte répression mais à accorder à la population des avantages matériels, comme une hausse des salaires[1479]. L'ONU vote, en vain, des résolutions qui demandent à l'URSS l'arrêt de la répression, le retrait des Soviétiques du pays et le libre accès d'observateurs sur le territoire hongrois[1480].

Le soir du 4 novembre 1956, Spaak prononce un discours indigné au micro de l'Institut National de Radiodiffusion. Il qualifie l'intervention russe de « *sanglante répression* »[1481] et souligne « *[l']impuissance [du monde occidental] à aider efficacement un peuple qui lutte héroïquement pour sa liberté* »[1482] et dont il faut saluer le courage et souhaiter la victoire. Il se demande si c'est « *à cette aventure sanglante que devait aboutir la*

[1472] R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997, p. 186; P.-H. Spaak, *op. cit.,* p. 323.
[1473] AMAEB, AT61956, Télégramme 84, *op. cit.*
[1474] *Ibid.*
[1475] *Ibid.*
[1476] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 190.
[1477] APB, Sénat, séance du 4 décembre 1956, p. 132.
[1478] S. Chautard, *op. cit.*, p. 132.
[1479] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 473.
[1480] Ch. Kornis, *op. cit.*, p. 133.
[1481] Archives de la RTBF, Enregistrement audio du discours de Spaak du 4 novembre 1956 (cité par Ch. Kornis, *op. cit.*, p. 104).
[1482] *Ibid.*

déstalinisation »[1483] et encourage les Occidentaux à pousser « *un puissant cri de réprobation [qui] fasse réfléchir les dirigeants de l'URSS* »[1484].

Le 7 novembre, Spaak envoie une note à Khrouchtchev, par l'intermédiaire de Chepilov[1485]. Il lui écrit que « *l'opinion publique belge, sans distinction de parti, est profondément et douloureusement émue par les événements de Hongrie. Elle l'est d'autant plus qu'elle avait pris connaissance du communiqué commun que nous avons signé à Moscou et dans lequel il était fait référence aux principes de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Au nom de mon Gouvernement, au nom de l'immense majorité des Belges, je vous demande de mettre fin à l'intervention de l'URSS en Hongrie et de laisser les Hongrois choisir librement leur régime politique. Votre intervention en Hongrie est en train de tuer tous les efforts de détente internationale et de rendre impossibles des relations confiantes entre l'Est et l'Ouest.* »[1486] Spaak, qui n'espère pas de réponse de Moscou, n'en reçoit effectivement aucune[1487].

Le 13 novembre, Achille Van Acker qualifie l'intervention soviétique d'« *affreuse tragédie* » et d'« *effroyable répression* ».[1488] Pour le premier ministre, ces événements mettent brutalement fin aux espoirs de détente qu'avaient suscités en Belgique les changements apparents en URSS[1489]. Le même jour, Spaak tient à l'ONU des propos extrêmement hostiles à l'encontre de Moscou. « *La position soviétique [à l'occasion de l'insurrection hongroise] constitue un étonnant mélange de cynisme et d'hypocrisie* »[1490], déclare-t-il. Prétendre, comme l'Union soviétique, que ce qui s'est passé en Hongrie est dû à un problème de politique intérieure à ce pays, c'est, dit-il, « *nous prendre pour des sots ou pour des lâches* »[1491]. L'URSS a en effet, selon lui, perpétré une « *agression caractérisée* » contre un pays qui voulait se libérer, ce « *qui est un droit* », du « *joug* » et de « *dirigeants incapables et cruels* » imposés par Moscou. Spaak assimile même l'insurrection de Budapest à ces épisodes glorieux que les pays occupés par les nazis ont connus en cherchant à se libérer de l'horreur[1492]. La Belgique décide d'aider matériellement les Hongrois, par l'envoi de médicaments et l'accueil de réfugiés sur son territoire[1493]. La presse soviétique qualifie alors

---

[1483] *Ibid.*
[1484] *Ibid.*
[1485] AMAEB, 12803, Télégramme chiffré n°160 du 7 novembre [1956] (cité par Ch. Kornis, *op. cit.*, p. 105).
[1486] FPHS, 350/6608, Note [de Spaak à Khrouchtchev], [Bruxelles, octobre 1956].
[1487] R. Rothschild, *op. cit.*, p. 196.
[1488] APB, Chambre, session ordinaire du mardi 13 novembre 1955, p. 5 (cité par R. Pedemonte Lavis, *op. cit.*, p. 65).
[1489] R. Pedemonte Lavis, *op. cit.*
[1490] Nations Unies, Assemblée générale, onzième session, documents officiels, séance plénière du mardi 13 novembre 1956, pp. 20-21 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 544).
[1491] *Ibid.*
[1492] *Ibid.*
[1493] « Déclaration de Spaak sur la politique du gouvernement, devant la Chambre le 5 décembre 1956 », dans P.-F Smets, *La pensée européenne et atlantique de P.-H. Spaak (1942-1972)*, vol.1, Bruxelles, 1980, p. 580.

Spaak de « *haut-parleur stupide de la cause hongroise* »[1494]. Le 22 novembre 1956, Nagy est arrêté par le KGB, principal service de renseignement de l'URSS, et déporté en Roumanie avant d'être jugé et condamné à mort par le régime de Kadar[1495].

Après la tragédie de Budapest, le Conseil de l'OTAN exhorte les États membres à geler immédiatement les échanges culturels avec Moscou[1496]. Bruxelles s'exécute le 23 novembre 1956. L'accord culturel entre l'URSS et la Belgique est désormais « *[tenu] en suspens* » et devient *de facto* inapplicable, même s'il n'est pas dénoncé juridiquement[1497]. C'est seulement au début des années 1960 que le gouvernement belge reprendra des échanges culturels avec l'URSS[1498].

Lors d'une réunion du Conseil de l'OTAN, tenue le 28 novembre, les représentants des pays membres exposent une vision commune à l'égard de « *[l]'agression soviétique contre la Hongrie (...). Dans la mesure où elle nous amène à ne pas nous reposer sur nos lauriers, cette révélation est utile, car elle prouve que la mort de Staline n'a rien modifié des objectifs fondamentaux des Soviets (...). En fait, la " déstalinisation " a pris la forme d'une " restalinisation ". Au lieu d'un retrait des forces soviétiques des pays satellites, nous avons assisté au renforcement de ces forces, qui disposent désormais de moyens accrus résultant d'une réorganisation et d'une modernisation étendue et onéreuse. »*[1499]

Début janvier 1957, Avilov, ambassadeur de l'URSS à Bruxelles, qui s'était effacé depuis octobre, présente ses vœux de nouvel an à Spaak[1500]. Il soutient alors, dans un entretien que Spaak qualifie de « *tumultueux* », que « *les événements en Hongrie ont été suscités par les États-Unis qui voulaient faire un test leur permettant de voir jusqu'où allait la bonne volonté soviétique* »[1501]. Il nie également toute intervention soviétique dans les affaires intérieures hongroises et prétend que les troupes russes ont été appelées par un gouvernement légal. Spaak proteste alors en vain contre toutes ces affirmations[1502]. L'entrevue avec Avilov laisse néanmoins Spaak espérer « *que, pour le moment tout au moins, les Soviets ne semblent pas avoir perdu l'espoir de reprendre la politique qu'ils ont poursuivie jusqu'aux événements de Hongrie* »[1503].

Pour plus de détails sur l'aide matérielle et l'accueil aux réfugiés hongrois en Belgique, lire Ch. Kornis, *op. cit.*, pp. 171-179.

[1494] APB, Sénat, séance du 4 décembre 1956, p. 132.

[1495] Cl. Quétel (sous la dir.), *op. cit.*, p. 371.

[1496] R. Pedemonte Lavis, *op. cit.*

[1497] APB, Sénat, *op. cit.*, p. 133.

[1498] R. Pedemonte Lavis, *op. cit.*, p. 73.

[1499] Archives OTAN. C-R(56)61. Procès verbal de la réunion du Conseil et du Groupe permanent tenue au Palais de Chaillot, Paris, XVIe, le mercredi 28 novembre 1956 à 10h15 (1er décembre 1956) FRE, p. 17.

[1500] R. Rothschild, *op. cit.*

[1501] FPHS, 350/6609, [Note de Spaak], Bruxelles, 7 janvier 1957, p. 1.

[1502] *Ibid.*

[1503] *Ibid.*, p. 2.

Spaak analyse dans ses mémoires l'attitude de Khrouchtchev en Hongrie. Selon lui, le premier secrétaire « *a reculé autant qu'il l'a pu l'intervention des troupes soviétiques à Budapest. Il savait que cette action soulèverait une telle indignation en Occident qu'il perdrait instantanément les résultats acquis par sa politique de modération. Il s'est trouvé devant un impératif auquel il n'a pas résisté. Permettre à la Hongrie de se détacher du bloc des États communistes, c'était accepter l'écroulement du système établi par l'URSS au lendemain de la guerre. C'était admettre un précédent qui risquait d'avoir ses conséquences en Pologne et en Allemagne de l'Est. Il se trouva donc dans la nécessité d'agir. Il le fit à contre-cœur.* »[1504]

Les événements dramatiques qui ont lieu en Europe au cours de l'année 1956, et que d'aucuns considèrent comme un « *échec de la première détente* »[1505], s'entrecroisent également avec la crise de Suez, qui entraîne l'entrée complète et définitive du Moyen-Orient dans la guerre froide[1506].

La crise de Suez et l'écrasement définitif de la Hongrie

Pour André de Staercke, la crise de Suez constitue « *la première très grande crise de l'Alliance* »[1507]. Selon lui, « *on [se rend] compte que l'Alliance à ce moment-là [est] en péril de mort parce que certains pays de l'Alliance, l'Angleterre, la France notamment [pratiquent] à l'extérieur une politique dont ils ne [doivent] rendre compte à personne et que cette politique [est] combattue par les États-Unis qui ne [doivent] à cet égard rendre compte à personne non plus. Le grand problème [est] à ce moment de savoir et je me souviens des consultations dramatiques [qui ont lieu au sein de l'Alliance atlantique] à cette époque, le grand problème [est] de savoir s'il y a moyen de pratiquer une politique d'alliés et en même temps une politique différente, une politique d'opposition à l'extérieur du périmètre géographique de l'Alliance.* »[1508]

Le 26 juillet 1956, Nasser proclame la nationalisation du canal de Suez, ou plus exactement de la *Compagnie Universelle du Canal maritime de Suez*[1509] à capitaux

---

1504 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 326.
1505 G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 445.
1506 *Ibid.*
1507 AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975 ; A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN : une méthode de travail pour la diplomatie multilatérale, [Rome], 12 mars 1975, p. 12.
1508 *Ibid.*
1509 AMAEB, 12907, Note de la Direction générale de la Politique sur l'Affaire de Suez, Bruxelles, 13 août 1956 (DDB, vol. 7, p. 381).

franco-britanniques, justifiant celle-ci par la nécessité de trouver une source de financement pour la construction du barrage d'Assouan, grand projet du régime nassérien pour accélérer l'industrialisation de l'Égypte[1510]. Au vu des intérêts stratégiques français et britanniques dans la région, cette décision unilatérale est évidemment insupportable pour Paris et Londres, qui projettent une intervention militaire pour s'opposer à cette nationalisation, mais surtout – en sous-main – pour provoquer la chute de Nasser et régler ainsi, du point de vue des Anglais et des Français, les problèmes du Moyen-Orient et de l'Algérie[1511].

Dès le 28 juillet, le Royaume-Uni et la France commencent à préparer une expédition militaire, sans toutefois en informer les États-Unis. Les préparatifs depuis les bases militaires britanniques de Chypre n'échappent cependant à personne[1512], et encore moins aux Américains. Les Britanniques sont convaincus que ces derniers fermeront les yeux, étant donné qu'ils ne s'opposent pas clairement à leurs démarches militaires[1513]. Dès qu'il apprend la nationalisation du canal, Spaak décide d'écourter le voyage qu'il effectue au Congo depuis quelques jours. « *Si les puissances ne réagissent pas,* » confie-t-il à Rothtschild, « *toute l'Afrique nous est perdue à bref délai. Si elles réagissent, nous courons droit à une crise dangereuse.* »[1514]

Début août 1956, les gouvernements français, britannique et américain s'accordent pour réunir une conférence internationale à Londres le 16 août en vue de discuter du principe de l'internationalisation du canal[1515]. Les Trois y invitent vingt-deux pays signataires de la convention de Constantinople (1888)[1516], dont les intérêts économiques et maritimes liés au canal de Suez sont considérés comme particulièrement importants[1517]. La conférence de Londres se termine le 23 août 1956 sur des décisions prises par dix-huit des vingt-deux pays invités[1518]. En effet, l'Égypte refuse l'invitation tandis que l'Inde, l'URSS et la Grèce n'acceptent pas de s'associer aux décisions prises par la majorité. Les Dix-Huit s'accordent

---

[1510] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 476 et 478.
[1511] ID., *La Guerre froide de la France*, Paris, 2018, p. 280. ; ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, pp. 478-479. Le Royaume-Uni, qui conserve d'importants intérêts stratégiques au Moyen-Orient, redoute que le nationalisme anti-occidental de Nasser n'y menace ses intérêts. La France est encore plus hostile à Nasser à cause de la guerre d'Algérie : l'Égypte est considérée comme le centre du Front de libération nationale algérien (FLN) et son soutien majeur. Au printemps 1956, Spaak a d'ailleurs défendu, « *seul ou presque, aux Nations Unies* » la position française en Algérie. Il estime alors ce pays « *injustement attaqué* » sur la question. La crise de Suez inquiète également les Israéliens, qui redoutent une attaque depuis 1955, année du début de la livraison d'armes soviétiques et tchèques à l'Égypte (ID., *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 280 ; P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 90).
[1512] AMAEB, 12907, *op. cit.*, p. 383.
[1513] G.-H. Soutou, *op. cit.*
[1514] R. Rothschild, *op. cit,* p. 199.
[1515] AMAEB, 12907, *op. cit.*, pp. 384-385.
[1516] La convention de Constantinople (1888) exige le paiement de droits pour le transit par le canal de Suez (AMAEB, AF10 : 01/08/56-07/11/56, Note de M. Deltenre, directeur des secteurs géographiques à la direction générale de la Politique, à P.-H. Spaak, Bruxelles, 7 août 1956 (DDB, vol.7, p. 380)).
[1517] AMAEB, 12907, *op. cit.*,p. 384.
[1518] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 537.

sur les points suivants : ne pas protester contre le fait de la nationalisation mais souligner l'intérêt qu'il y aurait à voir les actionnaires indemnisés des pertes que la nationalisation leur causera[1519]. Par ailleurs, ils demandent que la gestion du canal soit internationalisée, par une entente entre le gouvernement égyptien et les usagers du canal[1520].

Spaak fait part au gouvernement britannique de son « *vif regret* »[1521] d'avoir vu la Belgique exclue de la conférence, même s'il admet que les critères de sélection sont « *plus ou moins bons, plus ou moins objectifs* »[1522]. Il estime par ailleurs que les résolutions des Dix-Huit sont « *sages, modérées et acceptables, et [qu']en tout cas, [elles peuvent] servir de base à des négociations* »[1523]. Il s'étonne dès lors du refus du gouvernement égyptien d'accepter les résolutions des Dix-Huit comme base de négociations[1524].

À son homologue anglais, Selwyn Lloyd, Spaak avoue regretter que personne n'ait jusqu'à présent songé à réunir les ministres lors du Conseil de l'OTAN. « *Trois " Sages "* », dit-il, « *sont en train de rechercher les moyens de donner plus de vitalité à notre Alliance. N'est-il pas curieux et même un peu décevant qu'au moment où éclate une crise politique grave, rien n'ait été tenté pour affirmer au sein de l'Alliance une unité de vues occidentales pourtant bien nécessaire ?* »[1525] En mai 1956, les partenaires atlantiques ont en effet chargé trois ministres des Affaires étrangères[1526] de proposer des recommandations à l'Alliance afin d'accroître l'unité au sein de l'Organisation mise à mal par la question chypriote[1527] et de réfléchir sur la nouvelle politique soviétique[1528].

Le rapport dit des « Trois Sages » prend, à la suite de la crise de Suez, un caractère plus urgent et plus exclusivement politique[1529]. Les trois ministres examinent, dans un contexte de détente relative avec les Soviétiques, les moyens de développer la consultation et

---

[1519] « Déclaration de Spaak », *op. cit,* pp. 581-582.
[1520] *Ibid.*, p. 582.
[1521] AMAEB, 12933, Aide-mémoire adressé par le Gouvernement belge au Gouvernement britannique, Bruxelles, 5 août 1956 (DDB, vol. 7, p. 378).
[1522] « Déclaration de Spaak », *op. cit.,* p. 581.
[1523] *Ibid.*
[1524] *Ibid.*
[1525] AMAEB, 12907, Lettre de P.-H. Spaak, ministre des Affaires étrangères, à S. Lloyd, secrétaire d'État au foreign Office britannique, Bruxelles, 21 août 1956 (DDB, vol. 7, p. 390).
[1526] G. Martino, H. Lange et L.B. Pearson (P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 106).
[1527] Dans les années 1950, les désaccords à propos du statut de Chypre conduisent rapidement à des actes de violence particulièrement graves dont sont également victimes les membres de la minorité grecque résidant à Istanbul et à Izmir. Le gouvernement britannique, qui veut éviter une aggravation de la situation et empêcher toute solution en faveur de l'autodétermination de l'île, invite la Grèce et la Turquie à prendre part à une conférence tripartite afin de discuter « *de questions politiques et de défense touchant à la Méditerranée orientale y compris Chypre* ». Suite à l'échec de la conférence, l'affaire chypriote est également discutée par l'Assemblée générale au cours de cinq sessions successives, entre 1954 et 1958, sans qu'aucune règlementation positive ne soit envisagée (J. Siotis, « Chypre et les grandes puissances 1955-1968 », *Revue française de science politique*, n°6, 1969, pp. 1238-1239, 1242 ; G.K. Tenekides, « La condition internationale de la République de Chypre », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, 1960, pp. 142-145).
[1528] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 139.
[1529] AMAEB, AF : 10 11/56, télégramme de J. van der Elst, ambassadeur de Belgique à Rome, à P.-H-H. Spaak, Rome, 24 novembre 1956 (DDB, vol. 7, p. 438).

la coopération dans les domaines non militaires entre les pays de l'OTAN à l'intérieur, mais également – suite à la crise de Suez – hors de la zone d'application du traité de Washington[1530]. La conscience d'un danger commun se double désormais d'un sens d'appartenance à la communauté atlantique[1531]. Malgré les nouvelles tensions avec l'URSS, le rapport des Trois Sages encourage la poursuite des efforts en matière de coexistence pacifique avec le monde communiste, fondée d'abord sur la concurrence et ensuite sur une certaine coopération[1532]. Pour André de Staercke, « *Ce rapport représente (...) l'idéal d'une alliance atlantique dans son fonctionnement politique et économique. C'est lui qui a souligné l'idée d'une communauté atlantique dépassant la simple coalition des États membres de l'Alliance. C'est lui encore qui a souligné l'interdépendance croissante et même organique des partenaires.* »[1533]

Le 5 septembre 1956, comme suggéré par Spaak, Selwyn Lloyd, fait un rapport au Conseil de l'OTAN sur la Conférence réunie à Londres au sujet du canal de Suez. Il estime en effet « *indispensable de donner à tous les membres de l'Alliance l'occasion de procéder à de francs et libres échanges de vues sur des problèmes comme la crise de Suez si l'on veut que les consultations entre pays membres dans l'esprit de l'Article 2*[1534] *du traité aient un sens* »[1535]. Le ministre britannique demande également au Conseil s'il croit réellement que le canal continuera à fonctionner efficacement sous une gestion strictement égyptienne. Le gouvernement du Royaume-Uni est convaincu du contraire. Lloyd insiste dès lors auprès des autres membres pour qu'ils « *ne sous-estiment pas l'importance du problème et répète qu'il est venu à Paris pour s'informer de l'avis de ses collègues, et non pour leur demander de prendre un quelconque engagement* »[1536].

Spaak regrette encore une fois que la réunion du Conseil de l'OTAN n'ait pas été convoquée dès après la décision de Nasser de nationaliser le canal. Selon lui, « *[m]aintenant que le comité des Trois Ministres étudie, entre autres, comment améliorer la procédure de*

[1530] E. Hoorickx, « Stratégie atlantique et position de la Belgique dans la " détente " (1954-1972) », *Stratégique*, n°110, 2015, pp. 84-85.
[1531] *Texte du rapport du Comité des Trois approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord le 13 décembre 1956*, §12, dans *OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 336.
[1532] *Ibid.*, §3, dans *OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 334.
[1533] AMAEB, 298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Conférence Milan 1962-1963 ; A. de Staercke, « La politique atlantique », *Revue Socialisme*, numéro 57, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, mai 1963, p. 312.
[1534] L'article 2 du traité de l'Atlantique Nord dispose que « *[l]es parties contribueront au développement des relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.* » (Archives OTAN. Documents officiels. Le Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949)
[1535] Archives OTAN. C-R(56)48. Procès-verbal de la réunion du conseil tenue au Palais de Chaillot, Paris XVIe, le mecredi 5 septembre 1956 à 15h30 (8 septembre 1956) FRE, p. 2.
[1536] *Ibid.*, p. 4.

consultation politique entre membres de l'OTAN, il apparaît d'autant plus déplorable que le Conseil ne se soit pas réuni pour discuter [de cette] crise (...) »[1537]. Lloyd explique alors que, s'il y a certes « *beaucoup à dire en faveur de cet avis (...), le Gouvernement britannique était, au début, extrêmement désireux de ne pas donner l'impression que l'Ouest allait former un front contre les pays non-occidentaux* »[1538]. Spaak continue son exposé affirmant que *« la coexistence pacifique est impossible dans le monde si les traités internationaux peuvent être violés avec autant de légèreté* »[1539]. Selon lui, « *les gouvernements des pays de l'OTAN ne doivent pas admettre un fait accompli. Certaines mesures [peuvent d'ailleurs] être prises, [comme] (...) décider de ne pas verser de droits de péage à la nouvelle compagnie égyptienne tant qu'une solution n'aura pas été trouvée.* »[1540] Si une telle décision devait entraîner des incidents menaçant la paix, il faudrait, selon lui, porter l'affaire devant le Conseil de sécurité[1541]. Tout comme Spaak, le ministre français des Affaires étrangères Christian Pineau soutient qu'il « *serait vain que le Comité des Trois Ministres recherch[e] comment renforcer l'Alliance si des consultations n'[ont] pas lieu au Conseil sur une question aussi importante que l'affaire de Suez* »[1542].

Le ministre français aborde également la question des préparatifs militaires du Royaume-Uni et de la France. Il affirme qu'il s'agit de « *précautions d'ordre militaire* » qui, « *étant donné les discours incendiaires de Nasser* », sont destinées à assurer la sécurité des ressortissants français en Égypte[1543]. Pineau précise néanmoins que « *la France ne désire nullement faire usage de la force ; elle veut seulement être prête, au cas où elle y serait contrainte en dernier ressort* »[1544].

Suite à l'échec d'une seconde conférence internationale réunie à Londres en octobre 1956, la France et le Royaume-Uni décident de recourir au Conseil de sécurité pour tenter de résoudre le problème du canal de Suez[1545]. Spaak approuve la démarche[1546]. Le 8 octobre 1956, il intervient sur la question à la tribune de l'ONU[1547]. Il estime en effet que la responsabilité de la Belgique commence maintenant, puisque son pays est, cette année-là,

---

[1537] *Ibid.*
[1538] Archives OTAN. C-R(56)48, *op. cit.*, p. 8.
[1539] *Ibid.*, p. 4.
[1540] *Ibid.*
[1541] *Ibid.*
[1542] *Ibid.*, p. 5.
[1543] *Ibid.*
[1544] *Ibid.*
[1545] AMAEB, 12783, *op. cit.*, pp. 407, 409.
[1546] AMAEB, 12907, Intervention de P.-H. Spaak à la 737ème séance du Conseil de sécurité des Nations Unies, le 8 octobre 1956, (DDB, vol. 7, p. 415).
[1547] *Ibid.*

membre du Conseil[1548]. Spaak commence son discours en affirmant qu'il se rallie au principe de coexistence pacifique des États, « *pour autant que celui-ci respecte certaines règles et notamment celle qui interdit à un pays de se faire justice soi-même au mépris des intérêts d'autrui* »[1549]. Selon lui, si le gouvernement égyptien « *[a] sans doute le droit de nationaliser les biens de la Compagnie du canal de Suez, il n'[a] pas le droit de détruire la garantie internationale que cette compagnie constitu[e] pour les usagers du canal* »[1550]. Spaak est d'ailleurs convaincu que « *la façon brutale avec laquelle [la nationalisation de la Compagnie du Canal] a été menée est la cause réelle de nos difficultés* »[1551]. Le ministre belge soutient la proposition de gestion internationale du canal défendue par les Dix-Huit[1552]. Le discours de Spaak suscite l'indignation des pays arabes, qui décident de ne plus appuyer la Belgique dans les organisations internationales[1553].

Le 26 octobre, un scénario « *naïvement machiavélique* »[1554] est élaboré, dans le plus grand des secrets, par les Britanniques, les Français et les Israéliens. Israël attaquera en premier ; Londres et Paris lanceront un ultimatum pour que les forces israéliennes et égyptiennes évacuent la zone du canal ; les soldats français et britanniques prendront alors le prétexte du refus (prévisible) de l'Égypte pour libérer le canal et pousser Nasser à céder le pouvoir[1555]. L'armée israélienne attaque donc le Sinaï le 29 octobre. Le lendemain, Paris et Londres adressent aux deux belligérants un ultimatum assez hypocrite, leur demandant de se retirer de part et d'autre du canal afin que cette zone puisse être occupée et sécurisée par des troupes franco-britanniques. En réalité, le véritable objectif de l'opération est, selon G.-H. Soutou, de renverser Nasser. Au lieu de débarquer directement, Paris et Londres commencent par bombarder les bases aériennes pendant une semaine[1556]. André de Staercke confie alors à son ami Salazar être « *persuadé qu'Israël n'aurait pas commencé les hostilités s'il n'avait été certain d'une connivence anglaise et d'un soutien français* »[1557].

Pour justifier leur intervention sur le canal, les Français et les Anglais invoquent la nécessité toujours proclamée de garantir la liberté de transit du canal. Les deux nations estiment de surcroît que, par l'occupation des rives du canal, ils « *constituent, au surplus, un matelas entre les deux belligérants actuels et rendent plus probable et plus facile le*

[1548] « Déclaration de P.-H. Spaak, ministre des Affaires Étrangères, à la Chambre des représentants de Belgique, le 5 décembre 1956 », dans *Textes et Documents du ministère des Affaires étrangères*, 1956, n°79, 7 décembre 1956 (DDB, vol. 7, p. 447) ; R. Rothschild, *op. cit.*, p. 203.
[1549] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 448.
[1550] AMAEB, 12907, *op. cit.*, p. 416.
[1551] *Ibid.*, p. 415.
[1552] *Ibid.*, p. 418.
[1553] AMAEB, 15096/4, Télégramme de J. van den Bosch, ambassadeur de Belgique au Caire, au ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, Le Caire, 21 octobre 1956 (DDB, vol. 7, p. 421).
[1554] E. Barnavi, *Une histoire moderne d'Israël*, Paris, 1988, p. 221.
[1555] S. Jeannesson, *La guerre froide,* Paris, 2014, p. 52.
[1556] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, pp. 479-480.
[1557] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, A. de Staercke au Président Salazar, Paris, 30 octobre 1956.

rétablissement de la paix dans cette région »[1558]. Les Français demandent aux Belges de soutenir leur position au Conseil de sécurité[1559]. Spaak déclare alors que son pays est « *ém[u] et contrari[é] par l'action des Franco-Britanniques. Elle est contraire aux termes de la Charte. Mais il faut en considérer les motifs et les Nations Unies se doivent d'en tenir compte.* »[1560] Spaak se trouve pris entre « *la fidélité nécessaire à certains principes de droit international et la loyauté à des amitiés européennes, au moment même où, à Bruxelles, se déroul[ent] les négociations visant la création du Marché Commun* »[1561]. La Belgique opte pour l'abstention lors du vote de la plupart des résolutions relatives à la crise qui seront présentées à l'ONU[1562].

La crise de Suez fait l'objet d'intenses discussions entre les représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. André de Staercke explique à ses collègues que, bien qu'il n'ait pas reçu, à ce stade, d'instructions précises de la part de son gouvernement, il estime néanmoins que « *nous nous trouv[o]ns là devant un fait extrêmement grave même si les événements qui l'[ont] provoqué se pass[ent] géographiquement en dehors de la zone OTAN. Jusqu'à présent, nous av[o]ns toujours constaté qu'à la suite de conversations entre les trois Grands, une action commune était décidée. Dev[o]ns-nous comprendre cette fois-ci que la France et l'Angleterre [ont] agi à l'insu des États-Unis ?* »[1563] De Staercke estime néanmoins qu'« *[e]n de telles circonstances, notre premier souci, bien que les événements se déroul[ent] en dehors de la compétence géographique de notre alliance, [doit] être de sauvegarder la solidarité occidentale* »[1564]. Et d'ajouter que « *la solidarité occidentale, c'[est] avoir confiance en soi. Le Conseil [doit] être à même de rendre, dans ce domaine, un grand service à la solidarité occidentale* »[1565]. De Staercke souligne enfin que les articles 4 et 5 du pacte atlantique sont clairs et que toute attaque contre un navire français ou britannique dans la Méditerranée doit être considérée comme une attaque contre tous. En raison même de l'attitude franco-anglaise, il estime dès lors que tous les pays de l'Alliance sont impliqués par les articles 4 et 5 du pacte. Son point de vue est vivement appuyé par son collègue néerlandais

---

[1558] AMAEB, AF10 : 01/08/56-07/11/56, Télégramme de J. Guillaume, ambassadeur de Belgique à Paris, au ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, Paris, 31 octobre 1956, (DDB, vol. 7, p. 424).
[1559] *Ibid.*
[1560] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 450.
[1561] D. Toulmonde, *La Belgique et le conflit moyen-oriental de Suez (1956)*, Louvain-la-Neuve, 1987, p. 230 (Mémoire de licence en Histoire, UCL).
[1562] *Ibid.*
[1563] AMAEB, AF10 : 01/08/56-07/11/56, Note d'A. de Staercke au ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, Paris, 31 octobre 1956 (DDB, vol. 7, p. 422).
[1564] *Ibid.*
[1565] *Ibid.*, p. 423.

A. Tjarda van Starkenborgh[1566]. Selon Lord Ismay, « *l'OTAN se trouv[e] devant la plus grande menace qui ait jamais été portée à sa solidarité* »[1567].

Pour de Staercke, « *[l]a crise de Suez [vient] brusquement démontrer que la ligne géographique du Traité ne constitu[e] pas la limite arbitraire en-deçà de laquelle les Alliés réalis[ent] une défense commune et au-delà de laquelle ils cultiv[ent] leurs désaccords* »[1568]. Et d'ajouter que le problème est de savoir « *s'il [est] possible à des alliés de poursuivre une politique divergente ou séparée en dehors de l'Alliance tout en réclamant la solidarité de l'intérieur* »[1569]. Enfin de Staercke estime que la crise de Suez « *tomb[e] à un très mauvais moment, elle tomb[e] au moment de l'affaire hongroise ce qui fait que l'Occident se trouv[e], de par l'affaire et sa division dans l'affaire de Suez, gêné pour consulter et pour pratiquer une politique d'unité en ce qui concern[e] l'invasion, la situation et les dispositions prises par la Russie en ce qui concern[e] la Hongrie* »[1570].

Le 2 novembre 1956, les États-Unis présentent une résolution aux Nations Unies, qui recommande « *le retrait de toutes les forces derrière les lignes d'armistice et que chaque membre s'interdise toute fourniture d'armes* »[1571] dans la région. Elle demande également au secrétaire général de faire rapport à l'Assemblée, qui resterait en session jusqu'au moment où ce rapport lui serait communiqué[1572]. Le document est approuvé par une majorité de pays. La Belgique fait partie des six États, dont les Pays-Bas et le Luxembourg, qui préfèrent s'abstenir de voter[1573]. Les Luxembourgeois prévoient alors d'aligner leur position sur celle de la Belgique car le ministre Bech estime que la position beneluxienne « *doit être plus ferme et plus en faveur des positions britannique et française* »[1574]. Le gouvernement belge déclare comprendre les raisons qui ont poussé les Américains à présenter leur résolution. Il regrette lui aussi que les interventions militaires se soient produites avant toute décision des Nations Unies, contrairement à la Charte[1575]. Néanmoins, il estime que « *la recommandation [américaine] ne saur[a] atteindre son but si elle se limit[e] à ne tenir compte que du dernier*

[1566] *Ibid.*
[1567] *Ibid.*, p. 424.
[1568] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense OTAN. Texte Conférence 3.2.61, [Texte de conférence de A. de Staercke au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, 3 février 1961], p. 17.
[1569] *Ibid.*, pp. 16-17.
[1570] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome, mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN, *op. cit.*, p. 12.
[1571] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 449.
[1572] *Ibid.*
[1573] AMAEB, AF10 : 01/08/56-07/11/56, Dépêche de F. Van Langenhove, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Organisation des Nations Unies, à P.-H. Spaak, ministre des Affaires Étrangères, New York, 3 novembre 1956 (DDB, vol. 7, p. 432) ; AMAEB, AF10 : 11/56, Télégramme de P.-H. Spaak, ministre des Affaires Étrangères, à la Délégation permanente de la Belgique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Bruxelles, 7 novembre 1956 (DDB, vol. 7, p. 435).
[1574] AMAEB, AF10 : 11/56, *op. cit.*
[1575] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 449.

acte posé, de la dernière agression »[1576]. Spaak s'étonne d'ailleurs de voir « *des délégations déchaînées pour exiger le respect de la Charte [pour régler le problème du Moyen-Orient], [et de voir] les mêmes délégations se montrer fort modérées, voire indifférentes, quand il s'ag[it] de la Hongrie* »[1577].

Le 4 novembre 1956, le Canada propose la création et l'envoi d'une force internationale de police en Égypte afin de permettre un retrait sécurisé des troupes françaises, anglaises et israéliennes[1578]. La Belgique approuve cette proposition de résolution avec 57 autres pays contre 19 abstentions, largement issues des pays soviétiques[1579]. Le 5 novembre, des parachutistes britanniques et français sont largués sur Port-Saïd avec la volonté de s'emparer, en quarante-huit heures, de tout le canal jusqu'à Suez[1580]. Dans la nuit du 5 au 6 novembre, Moscou publie un communiqué menaçant, faisant allusion à l'emploi possible d'armes nucléaires, et propose à Washington une intervention militaire conjointe en faveur de l'Égypte[1581]. La nuit suivante, l'ONU impose un cessez-le-feu et les contingents de l'Organisation remplacent les troupes franco-britanniques en décembre, afin de mettre fin à la crise de Suez[1582]. Eisenhower avoue alors regretter amèrement l'absence de la CED. Selon lui en effet, la France n'aurait pas pu lancer l'opération contre Nasser si elle s'était retrouvée encadrée et neutralisée dans l'armée européenne[1583]. Le 6 novembre, les Français et les Britanniques acceptent le cessez-le-feu, à condition que celui-ci s'applique également à Israël et à l'Égypte et que les Nations Unies envoient sur le canal une force internationale[1584].

Le 7 novembre, les pays d'Afrique et d'Asie proposent un projet, que Spaak estime « *hostile* »[1585] à la France, à l'Angleterre et à Israël[1586]. Cette nouvelle proposition de résolution exige en effet le retrait immédiat des troupes franco-britanniques et des forces d'Israël du territoire de l'Égypte, sans intervention d'une force internationale[1587]. La Belgique fait partie des pays européens qui s'abstiennent de voter ce projet[1588]. En effet, les autorités belges ne sont pas adversaires au principe de retrait[1589]. Spaak trouve en outre le projet de

---

[1576] *Ibid.*, p. 450.
[1577] *Ibid.*, p. 452.
[1578] AMAEB, « Intervention de P.-H. Spaak, ministre des Affaires Étrangères, à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 novembre 1956, dans *Textes et documents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur*, 1956, n°78, 30 novembre 1956 (DDB, vol. 7, p. 442).
[1579] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 450.
[1580] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 480 ; ID., *La Guerre froide de la France, op. cit.*, p. 281.
[1581] ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 481.
[1582] ID., *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 281.
[1583] F. David, *John Foster Dulles, Secrétaire d'État, père de l'Europe et Cold Warrior*, Paris, 2010, p. 309.
[1584] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 450.
[1585] *Ibid.*
[1586] *Ibid.;* AMAEB, AF10 :11/56, Télégramme de V. Larock, ministre du Commerce Extérieur, remplaçant le ministre des Affaires Étrangères, absent, à l'Ambassade de Belgique au Caire, Bruxelles, 20 novembre 1956 (DDB, vol.7, p. 436)
[1587] AMAEB, « Intervention de P.-H. Spaak », *op. cit.*, pp. 440-441.
[1588] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*
[1589] AMAEB, « Intervention de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 440.

résolution « *insuffisant*»[1590]. Certaines sources affirment cependant que, dans un souci de conciliation, la France et le Royaume-Uni envisagent de s'abstenir sur ce texte et que les États-Unis entendent émettre un vote affirmatif. Spaak craint dès lors que les Français et les Britanniques, revenant sur leur décision, se trouvent dans un camp et les Américains dans l'autre. Il estime dès lors de son devoir de trouver un compromis acceptable par tous[1591]. Il propose un amendement à la résolution afro-asiatique qui fait état de la bonne volonté de la France, du Royaume-Uni et d'Israël de retirer leurs forces et qui demande à ces trois pays d'accélérer l'application des résolutions votées. En outre, l'amendement fait allusion à la force internationale qui doit remplacer les Franco-Britanniques sur le canal[1592]. La proposition d'amendement de Spaak – qui, d'après Rothtschild, « *sans toucher au principe de retrait de leurs troupes, aurai[t] épargné [la] dignité* »[1593] des « *Israélo-Franco-Britanniques [mis] sur le banc des accusés* »[1594] – est rejetée, « *les États-Unis (suivis par Hammarskjöld) s'abstenant [d']appuyer Spaak* »[1595]. Le gouvernement français remercie néanmoins le ministre belge, chaleureusement, pour son projet d'amendement[1596].

Selon Ph. D. Sprouse, conseiller à l'ambassade américaine de Bruxelles, les Belges – à qui il reproche « *[to] have done much talking but little thinking about the Middle East* »[1597] – se montreront probablement critiques vis-à-vis de la politique américaine, qui semble favorable aux Arabes. Il estime néanmoins qu'*« any excess of unjustified criticism will probably bring about a corrective reaction* »[1598], vu le sentiment pro-américain qui continue à prédominer en Belgique. Il constate par ailleurs que les Belges déplorent les tensions au sein de l'OTAN, suite au désaccord entre la France et le Royaume-Uni, d'un côté, et les États-Unis de l'autre. Et d'ajouter que « *[t]hey would prefer to use their offices to heal rather than to widen the breach* »[1599]. Il est même persuadé que les Belges « *now value their American alliance more highly than ever* »[1600]. Pour Spaak en tout cas, la crise de Suez démontre encore une fois que l'Europe a besoin de l'Alliance atlantique dont elle est le bouclier. Selon lui, « *il ne faut pas que des amitiés traditionnelles aussi profondes que celles qui existent entre notre peuple et la France et l'Angleterre nous fassent condamner injustement certaines attitudes*

1590 *Ibid.*, p. 441.
1591 « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 450.
1592 *Ibid.*, pp. 450-451.
1593 R. Rothschild, *op. cit.*, p. 204.
1594 *Ibid.*
1595 *Ibid.*
1596 FPHS, 611/8627, R. Bousquet à Spaak, Bruxelles, 3 décembre 1956.
1597 NARA, Central Files, RG 59, 1955-1959, boîte 2514, Ph. D. Sprouse, Belgian Opinions and the Middle East Crisis, Bruxelles, 30 novembre 1956, p. 7.
1598 *Ibid.*
1599 *Ibid.*
1600 *Ibid.*

des États-Unis »[1601]. Alors que la solidarité atlantique a été mise à rude épreuve à l'occasion de la crise de Suez, de Staercke encourage Spaak à devenir secrétaire général de l'OTAN à un moment-clé de l'histoire de l'Organisation, celui de la mise en place de la doctrine « défense-détente » préconisée par le rapport des Trois Sages.

[1601] « Déclaration de P.-H. Spaak », *op. cit.*, p. 452.

Chapitre 2. Les premières années de Spaak à l'OTAN

Les répercussions du rapport des Trois Sages sur la nomination de Spaak à l'OTAN

La mise en place du couple défense-détente

Alors que le mandat de Lord Ismay touche à sa fin, de Staercke encourage Spaak à poser sa candidature pour lui succéder. En décembre 1956, Spaak est nommé secrétaire général de l'OTAN[1602]. L'homme, qui estime avoir contribué à maintenir l'entente parmi les partenaires de l'Alliance atlantique pendant la crise de Suez, reconnaît que sa désignation est en partie due au fait que Lester Pearson, sans doute préféré par beaucoup, a renoncé au poste[1603]. Par ailleurs, Spaak a bénéficié du soutien du président Eisenhower[1604]. De son côté, le général de Gaulle considère Spaak comme un « *instrument des Américains* »[1605], tandis que de Staercke réussit à vaincre l'opposition de Salazar à la nomination d'un socialiste[1606]. Il le remercie d'ailleurs « *infiniment* »[1607] pour son appui et se réjouit que le ministre des Affaires étrangères portugais Paulo Cunha ait eu « *des mots choisis et plus qu'aimables pour soutenir [la] candidature [de Spaak]* »[1608].

Pour de Staercke, Spaak a le profil idéal pour remplir sa nouvelle fonction : il s'agit d'« *un homme politique ayant un accès facile avec tous les hommes politiques faisant partie de l'Alliance et même au-dehors* »[1609]. Lorsqu'il devient secrétaire général, Spaak est une personnalité politique reconnue par ses pairs mais également connue du grand public. Il fait d'ailleurs la une du journal américain *Newsweek*, qui titre, à l'occasion de son investiture, *« A big man for a big job* »[1610]. C'est aussi l'époque où Spaak reçoit le prix Charlemagne, récompense suprême des personnalités remarquées pour leur engagement en faveur de l'unification européenne, et obtient un doctorat honoris causa de l'université d'Harvard[1611].

Spaak rejoint l'OTAN le 16 mai 1957, après avoir pu « *liquider sa situation [comme ministre des Affaires étrangères] en Belgique* »[1612]. Il intègre sa nouvelle fonction le cœur léger, étant donné les succès remportés par son parti à ce moment-là et les perspectives

---

[1602] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 109.
[1603] *Ibid.*, p. 110 ; ID., *De l'Indépendance à l'Alliance, op. cit.,* pp. 226 et 229.
[1604] M. Dumoulin, Spaak, Bruxelles, 1999, p. 534.
[1605] G.-H. Soutou, *Jean-Marie Soutou. Un diplomate engagé : Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 328.
[1606] G. Kurgan-van Hentenryk, « André de Staercke (1913-2001) », *Nouvelle biographie nationale*, vol. 9, 2007, p. 146.
[1607] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous-liasse Salazar, A. de Staercke au Président Salazar, Paris, 17 décembre 1956, p. 1.
[1608] *Ibid.*, p. 2.
[1609] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN : une méthode de travail pour la diplomatie multilatérale, [Rome], 12 mars 1975, p. 18.
[1610] M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 536.
[1611] *Ibid.*
[1612] AMAEB, 18.298/VI/4-5, *op. cit.*, pp. 17-18.

positives des négociations auxquelles il a participé en vue de la signature du Traité de Rome[1613]. Le jour où les membres du Conseil atlantique viennent demander à Spaak de prendre le poste de secrétaire général de l'OTAN, celui-ci s'exclame : « *Voilà le oui le plus important de ma vie [avec celui] de mon mariage.* »[1614]

Spaak devient secrétaire général de l'OTAN à une période charnière de l'histoire de l'Organisation. Suite aux perspectives créées par la coexistence pacifique, l'OTAN promeut désormais une politique de détente appuyée sur une nouvelle stratégie de défense. C'est ce qu'André de Staercke appelle le « couple défense-détente »[1615], concept lancé par van Zeeland dès 1953. Selon cette nouvelle doctrine, développée par le rapport des Trois Sages et reprise dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN (le M.C. 14/2) entériné en mai 1957, l'effort militaire doit maintenir l'équilibre des forces et la crédibilité de la dissuasion[1616]. Le M.C. 14/2 prévoit, le cas échéant, l'utilisation d'armes conventionnelles mais également des opérations de représailles nucléaires, dès le début du conflit. Les armes atomiques ne constituent donc plus des armes d'ultime recours, comme dans les concepts stratégiques précédents. Si l'OTAN doit toujours être prête à faire face par des moyens conventionnels, le recours à l'arme nucléaire en cas d'absolue nécessité devient désormais une hypothèse très explicite. Cette idée de « représailles massives », dite stratégie « *New Look* », est fortement recommandée dès 1953 par les États-Unis, qui souhaitent éviter des dépenses de défense supplémentaires en profitant de la disponibilité croissante de l'arsenal atomique[1617].

Si la défense reste le principal objectif de l'OTAN, le M.C. 14/2 recommande également l'extension des compétences de l'OTAN hors du domaine purement militaire. Le document met en effet en garde contre l'offensive psychologique, politique et économique menée par les Soviétiques pour établir directement ou indirectement leur emprise sur certains pays du tiers-monde[1618]. La volonté de « *contrecarrer l'offensive économique soviétique dans les pays sous-développés* »[1619] fait d'ailleurs l'object de nombreuses discussions au sein du Conseil de l'OTAN dès avant la rédaction du nouveau concept stratégique[1620]. Ainsi par

---

[1613] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 110.
[1614] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5-Discours Silver-Bowl de 1971 à 1976 et Divers, Discours prononcé par l'Ambassadeur François de Tricornot de Rose (France) au nom du Conseil, le 1er août 1972, s.l., p. 4.
[1615] AMAEB, 18298/VI/3-liasse OTAN 1969-1974, A. de Staercke, « Évolution et perspectives de l'Alliance atlantique », *Le Monde atlantique,* juin 1971, n°5, p. 14.
[1616] AMAEB, 18298/VI/3-liasse OTAN 1969-1974, A. de Staercke, *op. cit.*, p. 14.
[1617] E. Hoorickx, « Stratégie atlantique et position de la Belgique dans la " détente " (1954-1972), *Stratégique*, n°110, 2015, p. 85.
[1618] M.C. 14/2 (révisé), p. 12, dans G. W. Pedlow, *Documents sur la stratégie de l'OTAN 1949-1969*, s.l., 1997, p. 341.
[1619] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse R. Rothschild, S.n., Note relative au projet de création d'un fonds spécial O.T.A.N destiné à contrecarrer l'offensive économique soviétique dans les pays sous-développés, s.l., 19 mars 1956, pp. 1-21.
[1620] Archives OTAN. C-M (56)5. Application de l'article 2 du traité de l'Atlantique Nord. Note du Secrétaire général, Vice-Présidént du Conseil (13 janvier 1956) FRE, pp. 1-3.

exemple, « *un peu forcé* »[1621] par André de Staercke, François-Didier Gregh, secrétaire général adjoint pour l'économie et les finances de l'OTAN rédige, en mars 1956, un mémorandum sur la problématique, afin de clarifier les idées relatives à ce sujet[1622]. La mise en garde à l'encontre de la « *subversion politique* » de l'URSS vis-à-vis des pays économiquement moins développés est également reprise dans le rapport des Trois Sages[1623]. Ce document encourage également la consultation entre les partenaires atlantiques, à laquelle Spaak recourt avec brio pendant les premières années de son mandat à l'OTAN.

La consultation politique pour accroître l'unité atlantique

Le rapport des Trois Sages, entériné par le Conseil atlantique en décembre 1956, renforce également le rôle du secrétaire général de l'OTAN. Désormais, celui-ci assume la présidence du Conseil pour ses sessions ministérielles, comme il le fait déjà pour ses autres réunions. Il est également habilité à offrir à tout moment ses bons offices aux pays qu'un différend opposerait. Si ceux-ci y consentent, le secrétaire général peut prendre l'initiative d'une enquête, d'une médiation, d'une conciliation ou d'un arbitrage. Le secrétaire général reçoit ainsi le droit, qui devient un devoir, d'évoquer les questions qui lui paraîtraient comporter une menace pour la solidarité ou l'efficacité de l'Alliance[1624].

De Staercke estime que le rapport des Trois Sages constitue une « *sorte d'idéal* »[1625] en matière de consultation et a « *en quelque sorte force de loi* »[1626], vu son approbation par le Conseil de l'Atlantique Nord. Le diplomate considère néanmoins que l'article 48 de ce document, qui a été « *imposé par [John Foster] Dulles* »[1627], constitue le « *coup d'arrêt* »[1628] du principe de la consultation. En effet cet article dispose que « *la responsabilité dernière de la décision et de l'action continue à incomber aux divers gouvernements. On peut [dès lors] concevoir une situation extrêmement grave qui imposerait à un gouvernement d'agir avant d'avoir consulté les autres.* »[1629] Pour de Staercke, un tel cas de figure constitue « *la réserve de la souveraineté [c'est-à-dire] le droit d'agir et de décider librement et absolument* »[1630].

[1621] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse R. Rothschild, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 10 avril 1956, p. 1.
[1622] *Ibid.*, pp. 1-2.
[1623] *Texte du rapport du Comité, op. cit.,* § 20, dans *OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 338.
[1624] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 108 ; *Texte du rapport du Comité des Trois approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord le 13 décembre 1956*, §§93-103, dans *OTAN Documentation*, *op. cit*, pp. 359-360.
[1625] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4, *op. cit.*, p. 13.
[1626] *Ibid.*
[1627] *Ibid.*, p. 14.
[1628] *Ibid.*, p. 15.
[1629] *OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 345.
[1630] AMAEB, 18.298/VI/4-5, *op. cit.*, pp. 15-16.

D'après de Staercke, Spaak est alors bien décidé à « *donner au rapport des Trois Sages une impulsion considérable. [Il] arrive [à l'OTAN] avec l'idée de faire de la consultation le mode d'action privilégié de l'OTAN et un mode d'action qui ira jusqu'au bout, jusqu'au bout de l'article 48, de la restriction de l'article 48, en d'autres termes, cet homme d'une activité débordante va essayer par toutes sortes de moyens bilatéraux, rencontres avec les chefs d'État et de gouvernement, de Gaulle, Kennedy, les Présidents, les Premiers Ministres, par une activité considérable avec les ambassadeurs de l'OTAN, par une manière de susciter dans les groupes une activité politique, [de] se saisir de questions que l'on présente aux gouvernements.* »[1631] Ainsi, sur plus de 130 séances tenues en 1958 par le Conseil atlantique, au niveau des représentants permanents, la moitié est consacrée à l'examen constant des situations politiques et à la confrontation des points de vue des gouvernements. Cette consultation politique permet également la mise en œuvre de procédures de conciliation pour tenter de résoudre des différends entre les gouvernements de l'Alliance[1632].

D'après Spaak, les deux premières années de son mandat à l'OTAN constituent une « *période heureuse, période de progrès pendant laquelle l'Alliance atlantique s'est consolidée, où la consultation politique s'est améliorée, où les problèmes de la défense ont été heureusement résolus, où la solidarité de l'Occident s'est affermie* »[1633]. Il parvient à maintenir une unité de vue sur les problèmes essentiels qui se posent alors en Europe : l'Allemagne, Berlin et les rapports avec l'URSS. Le secrétaire général se fait l'avocat des partenaires des « *trois Grands de l'Alliance* » : États-Unis, Royaume-Uni et France. Il exerce une action constante pour que rien ne soit entrepris qui n'ait reçu l'accord préalable de tous[1634].

Malgré ses succès en matière de consultation, Spaak se heurte au gouvernement de son propre pays en mai 1957, lorsque celui-ci décide de réduire la durée du service militaire en Belgique de 18 mois à 15 mois, sans discussion préalable avec les autorités atlantiques[1635]. C'est de Staercke qui est chargé d'annoncer la délicate nouvelle au Conseil atlantique. Spaak écrit alors à son premier ministre Achille Van Acker : « *Quelle tuile ! Ma première difficulté à l'OTAN est donc une difficulté avec la Belgique.* »[1636] La déclaration belge, « *bien qu'elle*

[1631] *Ibid.*, pp. 18-19.
[1632] AMAEB, 18.298/VI/2, A. de Staercke, « L'OTAN. Réalisations et Perspectives », *Comptes Rendus des Travaux de la Société Royale d'économie politique de Belgique*, séance du 17 février 1959, n°261, Vossem, p. 17.
[1633] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 122.
[1634] *Ibid.*, pp. 123-124.
[1635] F. Govaerts, « Belgium, Holland and Luxembourg », dans O. De Raeymaeker et al., *Small powers in alignment*, Leuven, 1974, p. 330
[1636] FPHS, 293/5459, P.-H. Spaak à Van Acker, [Paris], 22 mai 1957, p. 1.

ait été faite avec modération et habileté »[1637], est en effet mal reçue par les partenaires. Spaak recommande dès lors au gouvernement belge de promettre « *de ne pas diminuer le temps de service si les moyens de compensation qu'il envisage ne sont pas trouvés. S'il en [est] autrement, comment en effet empêcher les autres pays de faire la même chose avec la conséquence fatale de rendre vraiment inefficace et dès lors inutile la défense commune ?* »[1638] Et d'ajouter que le moment choisi lui semble « *particulièrement inopportun. Le général Norstad a été chargé par l'ensemble des pays de l'OTAN d'un travail sur l'organisation générale de la défense. Il doit faire rapport avant le mois d'octobre sur la situation. Son travail devient inutile, et j'ajoute ce qui est grave, sa position assez ridicule si, avant d'attendre les conclusions de son étude, chaque pays de l'OTAN règle individuellement et sans se soucier des autres ses propres problèmes.* »[1639] Spaak sait « *par expérience qu'il n'est pas facile de (...) faire abandonner un projet [à Van Acker]* »[1640]. Il lui assure néanmoins que « *la matière est extrêmement délicate, qu'elle doit être soigneusement étudiée d'accord avec l'OTAN, et qu'agir autrement serait (...) créer [au premier ministre] de graves ennuis* »[1641]. Et de conclure que sa recommandation est très certainement celle du secrétaire général de l'OTAN, mais que c'est aussi celle d'un ami[1642].

Spaak écrit également une lettre sur le sujet au ministre des Affaires étrangères, Victor Larock. Sa « *conviction absolue est qu'aucun gouvernement n'a le droit de prendre de telles mesures sans avoir au préalable consulté les organismes directeurs et les autorités de l'OTAN* »[1643]. Ceci lui paraît essentiel et découle des résolutions auxquelles le gouvernement belge a donné son assentiment. Les textes signés[1644] « *obligent les divers gouvernements à communiquer au Conseil leurs projets militaires et à ne prendre aucune décision avant d'avoir reçu des autorités militaires un avis technique sur les incidences de ces projets* »[1645]. Le secrétaire général met en garde : « *Si le gouvernement belge devait prendre, comme on l'a dit et comme je le crains, une décision au cours d'un Conseil des Ministres qui se tiendra vendredi prochain, il n'est que trop évident que ni l'esprit ni la lettre des résolutions (...) rappelées ne seraient respectées, que le gouvernement belge créerait ainsi un précédent qui*

[1637] *Ibid.*
[1638] *Ibid.*, p. 2.
[1639] *Ibid.*, pp. 2-3. L'étude menée par Norstad comporte notamment un nouvel examen des « *besoins militaires et des objectifs de défense de l'Alliance* » (FPHS, 293/5462, P.-H. Spaak à Victor Larock, [Paris], 28 mai 1957, p. 3).
[1640] FPHS, 293/5459, *op. cit.*, p. 4.
[1641] *Ibid.*
[1642] *Ibid.*
[1643] FPHS, 293/5462, *op. cit.*, p. 2.
[1644] Spaak fait allusion à la résolution du 5 octobre 1955 (document C-M(55)82) concernant les changements importants apportés à l'effort de défense des pays, et à celle du 13 décembre 1956 sur la coopération entre les pays de l'OTAN dans les domaines non-militaires (C-M(56)127) *(Ibid.)*.
[1645] *Ibid.*

porterait au fonctionnement de l'OTAN, à son homogénéité, et à sa force un coup très sérieux. »[1646]

Malgré les avertissements de Spaak, le Conseil des ministres décide le 15 juin 1957 de ramener le service militaire à quinze mois. Victor Larock fait néanmoins savoir au secrétaire général que le gouvernement belge « *est résolu à n'affaiblir en rien la participation de la Belgique à la défense atlantique. (...) Il va de soi qu'il fera tout ce qui dépend de lui, sur le plan financier, économique et politique, pour renforcer encore dans ce pays la certitude que l'Alliance atlantique constitue, pour le monde occidental, la plus sûre garantie de sécurité.* »[1647] Lors de la réunion du Conseil du 19 juin, de Staercke essaie d'apaiser les critiques vis-à-vis de la décision de son pays en en minimisant l'importance. Il souligne ainsi que la « *proposition du gouvernement belge a trait à des mesures législatives préparatoires qui permettraient de ramener la durée du service militaire en Belgique de 18 à 15 mois en octobre, au cas où serait prise une décision dans ce sens. Il ne sera [en outre] pris aucune décision contraire aux conlusions de l'étude du général Norstad.* »[1648]

Pour compenser la diminution des effectifs militaires liée à la réduction du service militaire de 18 à 15 mois qui est mal perçue par les partenaires atlantiques[1649], mais aussi pour faire face à la modernisation du système défensif de l'Europe occidentale, dit « *bouclier de l'OTAN* »[1650], une politique d'engagement de volontaires à court terme, appelés « *techniciens de l'OTAN* »[1651], est mise en place dès octobre 1958[1652].

[1646] *Ibid.*

[1647] Archives OTAN. PO(57)709. P.-H. Spaak, Réduction de la durée du service militaire en Belgique (18 juin 1957) FRE.

[1648] Archives OTAN. C-R(57)40. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Palais de Chaillot, Paris, XVIe, le mercredi 19 juin 1957 à 10h15 (22 juin 1957) FRE, p. 8.

[1649] DPB, Chambre, 13 décembre 1962, p. 5.

[1650] J.-P. Cunibert, L. De Vos et M. Strobbe, *La Force terrestre belge : 1945-1980*, Bruxelles, 1982, p. 67. Les missions du « *bouclier* » sont détaillées dans le document M.C. 14/2 (révisé), p. 21, dans G. W. Pedlow, *Documents sur la stratégie de l'OTAN 1949-1969*, s.l., 1997, p. 350.

[1651] Le ministère de la Défense nationale recrute désormais, à côté des cadres actifs de l'armée belge et des miliciens, des jeunes hommes âgés de 17 à 25 ans pour un engagement au sein des Forces belges en Allemagne, d'une durée allant de 3 à 8 ans, selon le grade (volontaire ou sous-officier) et la spécialisation. Une importante politique de promotion du statut de technicien-OTAN est faite par le ministère de la Défense nationale auprès des éventuels candidats. André de Staercke parle à ce propos d'une véritable « *propagande* ». Si le statut de technicien-OTAN remporte un large succès lors de sa mise en place, certains militaires de carrière font la grise mine. L'arrivée de ces nouvelles recrues en Allemagne pose des problèmes logistiques importants notamment en matière de logement, ce qui réduit le confort des militaires déjà établis là-bas. Le plan des techniciens de l'OTAN s'avère rapidement un échec et n'attire plus suffisamment de recrues dès le début des années 1960 (S.n., « Votre présence à l'Armée », *Nos Forces, magazine militaire belge du soldat…au civil*, 1er numéro, 1959, p. 16-17 ; DPB, Chambre, 24 février 1959, p. 16 ; S.n., « Je serai technicien OTAN », *Nos Forces, magazine militaire belge du soldat…au civil*, 1er numéro, 1959, p. 20 ; AMAEB, 18.298/IX/4-liasse N, A. de Staercke au Général L. Norstad, Paris, 12 novembre 1958 ; S.n., « Les F.B.A. parlent aux techniciens OTAN », *Nos Forces, magazine militaire belge du soldat…au civil*, 1er numéro, 1959, p. 3 ; Ph. Manigart, *Les forces armées belges en transition : une analyse sociologique*, Bruxelles, 1985, p. 62).

[1652] J.P. Cunibert, L. De Vos et M. Strobbe, *op. cit.*, p. 48 ; DPB, Chambre, 24 février 1959, p. 13. ; DPB, Sénat, 23 avril 1959, p. 3.

Malgré la question délicate du service militaire belge, Spaak réussit à intervenir utilement dans deux conflits qui concernent certains pays membres de l'OTAN : celui de Chypre et celui des pêcheries d'Islande.[1653] Dès son entrée en fonction comme secrétaire général de l'OTAN, Spaak se rend compte « *de la délicatesse de la situation [à Chypre mais également] des pièges dans lesquels [peut] tomber celui qui voudrait la régler* »[1654]. Il réalise également « *tout ce qu'une détérioration des relations entre la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie représent[e] de dangereux pour l'Alliance* »[1655]. Il décide dès lors d'« *agir discrètement* »[1656]. À maintes reprises, il contacte et rencontre officieusement les différents responsables des trois pays concernés[1657]. Les Grecs et les Britanniques sollicitent régulièrement son intervention de médiateur entre les trois pays intéressés[1658]. Spaak propose également des solutions, qui reçoivent l'appui de la grande majorité des membres du Conseil[1659].

Une autre source de préoccupation importante pour Spaak est la problématique de la pêche dans les eaux islandaises aussi appelée « guerre de la morue ». Au cours de la réunion ministérielle de Copenhague, le 7 mai 1958, le gouvernement islandais fait connaître son intention de porter, par une décision unilatérale, à 12 milles la limite des zones de pêche réservées exclusivement aux Islandais. En agissant ainsi, l'Islande cause à certains pays, en premier lieu au Royaume-Uni, un préjudice évident. En effet, les pêcheurs anglais pêchent depuis longtemps et légalement à proximité des côtes de l'Islande[1660]. Spaak fait alors une proposition de compromis auprès des États membres de l'OTAN. Plus précisément, il suggère d'entamer immédiatement des négociations avec l'Islande sur les bases suivantes. D'un côté, « *[l]'Islande exercera des droits exclusifs de pêche dans une zone de 6 milles. [D'un autre côté], l'Islande exercera également des droits exclusifs de pêche dans une seconde zone de 6 milles de large au-delà de la première, sous réserve que les nations dont les navires pêchent*

1653 P.-H. Spaak, *op. cit.,* p. 123.
1654 *Ibid.*, p. 139.
1655 *Ibid.*
1656 *Ibid.*
1657 *Ibid.*, pp. 139-146.
1658 G.K. Tenekides, *op. cit.*, p. 144, P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 146 et 156.
1659 P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 148-150 et 162. En février 1959, après cinq semaines de discussions au Conseil de l'OTAN et de débat aux Nations Unies, les Anglais, les Grecs et les Turcs réussissent à mettre au point un nouveau statut de l'île et signent les accords de Zurich et de Londres. Le gouvernement britannique admet désormais le principe de transfert de la souveraineté à la République de Chypre sur l'ensemble du territoire, à l'exception des deux bases militaires d'Akrotiri et de Dekelia, qui conservent un statut spécifique, de même que les ressortissants britanniques. En outre, toute revendication politique en faveur de l'*Énosis* (rattachement de Chypre à la Grèce) ou du *Taksim* (partition de l'île en deux zones, l'une grecque, l'autre turque) est abandonnée. Au lendemain de la signature de ces accords, Spaak est d'ailleurs remercié par les autorités britanniques, grecques et américaines, pour son « *rôle vital joué avec patience et habileté [qui a contribué] à cette excellente conclusion* » (*Ibid.*, p. 161 et 163 ; G. Vlachos, « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13 n° 3, juillet–septembre 1961, pp. 525-526.
1660 P. H. Spaak, *op. cit.,* pp. 136-137.

déjà dans cette zone puissent continuer à le faire dans des conditions à négocier avec le gouvernement islandais »[1661]. La proposition de Spaak est acceptée par le gouvernement islandais et adoptée ensuite à la majorité des deux tiers par les pays membres de l'OTAN[1662]. Dans ses mémoires, Spaak se réjouit d'être ainsi parvenu, pendant quatre mois, à empêcher le gouvernement islandais de prendre unilatéralement une décision[1663]. En juillet 1958, Hans G. Andersen, représentant permanent de l'Islande auprès du Conseil, confie à de Staercke sa volonté d'arriver à un arrangement dans les plus brefs délais. Il est d'ailleurs convaincu que « *l'influence [de Spaak] pourrait faciliter une solution auprès de toutes les parties en cause* »[1664].

Il faudra attendre 1960 pour que le gouvernement islandais accepte le principe des négociations bilatérales et que le conflit prenne fin sur des bases assez similaires à celles suggérées par Spaak deux ans auparavant[1665]. Reykjavik conclut alors une série d'accords bilatéraux qui officialisent le principe de « zone territoriale de six milles » tout en réglant la question de la juridiction des pêcheries de façon adéquate[1666]. L'engagement de Spaak dans la résolution de la problématique islandaise lui vaudra de recevoir, des mains du président islandais, la Grand-croix de l'ordre du Faucon[1667]. Pour de Staercke, Spaak a réussi à « *concilier et à résoudre* »[1668] la question des pêcheries d'Islande. C'est également au début de son mandat à l'OTAN que Spaak est invité par l'ambassadeur soviétique Vinogradov afin de discuter de la composition et de l'éventuel ordre du jour du futur sommet de Paris.

[1661] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1957-1971, Télégramme d'A. de Staercke numéro 142 du 20 mai 1958 au ministère des Affaires étrangères, p. 3.
[1662] *Ibid.*, numéro 146 du 23 mai 1958 au ministère des Affaires étrangères, p. 2.
[1663] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 137.
[1664] AMAEB, 18.298/VI/2-liasse OTAN/ Islande 12/7/57->7/6/61, A. de Staercke [à V. Larock], Télégramme numéro 183 du 4 juillet 1958, p. 2.
[1665] *Ibid.*
[1666] Archives OTAN. C-R (60)8. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mercredi 9 mars 1960 à 10h15 (21 mars 1960) FRE, p. 12. Le 11 mars 1961, l'Islande et le Royaume-Uni mettent fin à leurs différends au moyen d'un échange de notes constituant un accord entre eux. Ce document spécifie entre autres que Londres n'opposera plus d'objection à une zone de pêche de 12 milles, que l'Islande continuera de s'employer à mettre en œuvre la résolution de 1959 relative à l'extension de la compétence de Reykjavik en matière de pêcherie mais sera tenue de donner un préavis de six mois au Royaume-Uni si une telle extension est envisagée et que, au cas où un différend surgirait en la matière, celui-ci serait porté, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice (*Recueil de jurisprudence internationale concernant le droit de la mer*, Nation Unies, New York, 2008, p. 142). Le même accord bilatéral est conclu entre la République fédérale d'Allemagne et l'Islande le 19 juillet 1961 (*Ibid.*, p. 152).
[1667] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, Pétur Thorsteinsson [à A. de Staercke], Paris, 9 septembre 1963.
[1668] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975, A. de Staercke, *La consultation politique à l'OTAN*, *op. cit.*, p. 19.

En sa qualité de secrétaire général de l'OTAN, Spaak est régulièrement amené à défendre et à commenter les décisions de l'Organisation. Ce qui l'oblige souvent à critiquer les positions de l'URSS[1669]. L'implication européenne de Spaak est par ailleurs très mal perçue par Moscou, qui voit en ce dernier « *un des principaux protagonistes* »[1670] de la construction européenne, cette « *entreprise de destruction des souverainetés nationales* »[1671] « *que se proposent de créer les agents américains* »[1672] .

C'est néanmoins à cette époque que Spaak dit avoir les conversations les plus suivies avec Sergueï Vinogradov, ambassadeur de l'URSS à Paris de 1953 à 1965, dans la capitale française et ses environs. Spaak rencontre Vinogradov à six reprises en 1958. De Staercke accompagne le ministre lors de chaque entrevue, à l'exception de la première. L'ambassadeur de Tchécoslovaquie, Josef Urban, est également convié à ces dîners en petit comité[1673]. Lors des deux dernières rencontres, l'ambassadeur de Pologne à Paris, Stanislav Gajewski est également invité par Vinogradov. Sa présence étonne quelque peu de Staercke, « *non pas parce qu'elle [met] [les] interlocuteurs d'au-delà du rideau de fer à cinq contre nous, ce qui [est] évidemment une conception un peu excessive de la parité, mais parce que l'ambassadeur de Pologne jouit à Paris d'une réputation d'homme extrêmement bien informé, très nuancé et pas nécessairement à l'unisson des positions officielles soviétiques, ce qui n'est évidemment pas le cas de l'ambassadeur de Tchécoslovaquie, M. Urban* »[1674].

Les rencontres diplomatiques avec Vinogradov sont facilitées par le fait que l'ambassadeur soviétique parle « *un français parfait* »[1675]. En outre, les entretiens font connaître les positions de Spaak auprès de Khrouchtchev, qui invitera ce dernier à le rencontrer par deux fois quelques années plus tard[1676]. Le sujet principal des entretiens concerne la préparation de la conférence au sommet qui doit se tenir à Paris entre les quatre pays administrateurs de Berlin afin de discuter des grandes problématiques au cœur des relations Est-Ouest[1677]. Cette réunion, que réclame Khrouchtchev depuis janvier 1958[1678], sera

---

[1669] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 331.
[1670] AMAEB, 12803, Loridan à Spaak, Moscou, 2 février 1956 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 532).
[1671] *Ibid.*, 19 janvier 1956 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*).
[1672] *Ibid.*, 2 février 1956 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*).
[1673] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 331 et 332.
[1674] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 10 juillet 1958, p. 2.
[1675] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 332.
[1676] *Ibid.*, p. 335.
[1677] *Ibid.*, p. 332.
[1678] Le 8 janvier 1958, Khrouchtchev envoie une lettre aux différents chefs de gouvernement des pays occidentaux dans laquelle il réclame une conférence au sommet où toute une série de questions pourraient être abordées. Il s'agit notamment de la mise en place d'un plan de dénucléarisation de l'Europe centrale, de l'arrêt des tests nucléaires, d'un pacte de non-agression entre l'OTAN et les signataires du Pacte de Varsovie et d'une réduction des forces en Allemagne. Il reprend ces propositions lors d'un discours qu'il prononce à Minsk le 22 janvier 1958 devant des agriculteurs de la République socialiste de Biélorussie (G.-H. Soutou,

fixée pour la mi-mai 1960, après que le dirigeant soviétique et Eisenhower se sont mis d'accord sur une date, en septembre 1959[1679].

Dans ses mémoires, Spaak explique l'initiative de Vinogradov. Selon lui, « *cela faisait partie de son travail d'information à Paris. C'était également sans doute le moyen de faire connaître certaines choses aux membres de l'OTAN, de manière indirecte et officieuse.* »[1680] André de Staercke comprend cette invitation comme une manière pour le Kremlin de ne préparer la conférence ni à Moscou ni à Washington, mais de le faire sous forme de « *sondages diplomatiques* »[1681], compte tenu du risque de « *rendre l'un ou l'autre gouvernement responsable [en cas d'] échec éventuel* » des pourparlers[1682]. Les discussions auront lieu à Paris, capitale de la France, pays qui jouit de l'« *amour [de la] Russie* »[1683]. Par ailleurs, le secrétaire général de l'OTAN bénéficie de toute l'« *estime* »[1684] de l'ambassadeur soviétique. Lors de leurs rencontres, Vinogradov explique à Spaak que l'influence du secrétaire général « *[doit] contribuer à la réalisation rapide de la Conférence au sommet et que d'ailleurs il [devra] y jouer un rôle considérable et digne de son talent* »[1685].

La première entrevue a lieu le 21 février 1958 à la Villa Saïd, dans la résidence parisienne de Spaak, et se termine par un dîner[1686] à l'ambassade de Moscou. Le secrétaire général décrit cette rencontre comme «*extrêmement cordiale de la part de l'ambassadeur* »[1687]. Le thème général exposé par Vinogradov est celui « *de la nécessité de la détente, de la possibilité de régler les questions fondamentales et de l'urgence de faire quelque chose* »[1688]. Passant en revue certains points contenus dans la lettre du 8 janvier de Boulganine[1689], Vinogradov et les Belges abordent la composition[1690] et l'éventuel ordre du jour de la conférence au sommet. L'ambassadeur soviétique fait part du souhait du Kremlin

---

op. cit., pp. 500-501 et 530 ; AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock Ministre des Affaires Etrangères, Paris, 24 février 1958, p. 4 ; AMAEB, AT7PROJE, S.n., Rapport du 16 janvier 1958. Résumé lettre Boulganine du 8 janvier 1956 (L. de Vos (sous la dir.), *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance,* vol. 2-Défense, Bruxelles, 1998, pp. 543-547).

[1679] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 500-501 et 530 et 531.

[1680] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 332.

[1681] AMAEB, n°18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 20 mars 1958, p. 8.

[1682] FPHS, 351/6610, Télégramme numéro 49 de De Staercke à Larock, 14 février 1958.

[1683] *Ibid.*

[1684] *Ibid.*

[1685] AMAEB, n°18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 16 mai 1958, p. 6.

[1686] Les gastronomes étaient à l'honneur, car le menu comportait quatre services : « une profusion de caviar, un borchtch russe, un poulet pojarski et une concession occidentale à la glace » (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 24 février 1958, p. 2).

[1687] FPHS, 351/6612, Note de Spaak, 22 février 1958, p. 1.

[1688] *Ibid.*

[1689] *Ibid.*, p. 3 ; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, *op. cit.*, p. 4.

[1690] En ce qui concerne l'éventuelle conférence au sommet, Vinogradov propose, pour le camp occidental, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Italie et, pour le camp communiste, l'URSS, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Roumanie. Il fait également allusion à la présence de certains pays « neutres » comme la Suède, l'Autriche ou l'Inde (FPHS, 351/6612, *op. cit.,* pp. 1 et 2).

de discuter du Moyen-Orient, pour lequel il demande de garantir le *statu quo*[1691], ainsi que de la réduction et de l'équilibre des armes conventionnelles dans une *« zone possible désatomisée au centre de l'Europe* »[1692] telle que proposée par le « plan Rapacki »[1693]. Enfin, l'URSS est prête à examiner la possibilité d'un « *contrôle terrestre* »[1694] du territoire soviétique, à condition, bien entendu, que les puissances de l'OTAN acceptent de leur côté le même contrôle sur leur propre territoire, ceci afin d'éviter « *une attaque par surprise* »[1695]. Néanmoins, Moscou ne souhaite pas discuter de la question de la réunification de l'Allemagne. Spaak constate en effet que, contrairement aux Occidentaux, les « *Soviets (...) considèrent que cette question est actuellement dans une impasse* »[1696]. Enfin, Vinogradov réaffirme la volonté de l'URSS d'« *arriver à un accord avec les pays de l'OTAN* »[1697].

Pour André de Staercke, les Belges peuvent « *se féliciter, parce que ces conversations [avec Vinogradov] placent les problèmes non pas dans le cadre du directoire politique de l'OTAN, mais dans une conception plus générale où les intérêts de tous sont pris en considération* »[1698]. De Staercke signale d'ailleurs à Larock que lors de la séance du Conseil permanent du 20 février 1958, veille de la rencontre à la Villa Saïd, les trois Grands ont accepté, pour la première fois depuis la création de l'OTAN, « *qu'une préparation diplomatique d'une Conférence au sommet ne serait pas faite exclusivement par eux, mais par*

[1691] Un peu surpris par cette déclaration, Spaak demande à Vinogradov si l'URSS est disposée à garantir les frontières actuelles d'Israël. L'ambassadeur soviétique, qui ne paraît pas tout à fait au courant de la question, émet un avis de principe favorable (*Ibid.*, p. 2).

[1692] *Ibid.*

[1693] L'idée d'une zone désatomisée a été proposée, à l'instigation de Moscou, par Adam Rapacki, ministre des Affaires étrangères de la Pologne, lors de l'assemblée plénière des Nations Unies du 2 octobre 1957. Il s'agit d'un plan de dénucléarisation de l'Europe centrale (les deux Allemagnes, la Pologne et la Tchécoslovaquie). En réalité, ce plan vise à réduire les options nucléaires de l'OTAN, si importantes pour sa stratégie face à la supériorité conventionnelle soviétique, en la forçant à retirer ses armes tactiques d'Allemagne et à singulariser la RFA, entraînant ainsi un relâchement des liens de celle-ci avec l'Occident (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 501). Le plan Rapacki est dénoncé par l'OTAN lors de la réunion des ministres à Paris qui a lieu le 17 décembre 1957. Ni la RFA ni les États-Unis ne veulent entendre parler d'un projet qui désarmerait l'Allemagne de l'Ouest contre son gré (A. Legault et M. Fortmann, *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement, 1945-1988,* Québec, 1989, p. 155). Spaak s'oppose au plan Rapacki depuis le début. Pour lui, le projet entraînerait le départ des troupes américaines d'Europe et conduirait la RFA à la neutralité (DPB, Chambre, 19 décembre 1961, p. 18).

[1694] FPHS, 351/6612, *op. cit.,* p. 3

[1695] *Ibid.* L'agression par surprise signifie « *toute attaque [avant tout nucléaire] lancée soit sans avertissement soit avec une période d'avertissement si courte que la capacité de riposte de la victime s'en trouve dangereusement compromise* ». Le plan occidental du 29 août 1957 et la proposition soviétique du 10 octobre 1957 font état, tous les deux, de la nécessité d'instaurer un système de contrôle destiné à prévenir toute agression brusquée (J. Klein, *L'entreprise du désarmement*, *op. cit.*, pp. 192-193 et 195).

[1696] FPHS, 351/6612, *op. cit.,* p. 2. Comme expliqué dans la première partie de l'étude, la proclamation par Khrouchtchev, en juillet 1955, de la doctrine des deux États allemands a officialisé l'opposition existante entre la vision des Soviétiques et celle des Occidentaux concernant la résolution de la question allemande. Pour Moscou, la réunification allemande ne peut être réglée que par un accord entre les deux Allemagnes, après l'établissement d'un système de sécurité en Europe auquel auront participé la RFA et la RDA. De leur côté, les Occidentaux exigent que la réunification de l'Allemagne soit réalisée à la suite d'élections libres. En échange, ils sont prêts à donner des garanties de sécurité.

[1697] *Ibid.*, p. 3.

[1698] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 5.

une émanation du Conseil atlantique sous le contrôle de celui-ci »[1699]. Spaak et de Staercke ont d'ailleurs saisi l'occasion de ce Conseil pour proposer, avec succès, aux membres présents la mise sur pied d'un groupe de travail de huit membres chargé « *d'établir l'ordre du jour de cette conférence [et] d'examiner la question de la composition de la conférence* »[1700] et qui « *ferait constamment rapport au Conseil* »[1701]. Il est dès lors décidé que ce comité sera composé de « *représentants de haut rang, dans la mesure du possible d'experts envoyés par les départements ministériels compétents, et provenant des pays suivants : Canada, France, Allemagne, Italie, Norvège, Turquie, Royaume-Uni [et] États-Unis* »[1702]. Le secrétaire général y sera également représenté[1703].

Dans un premier temps, les Néerlandais, « *pour des raisons de prestige* »[1704] selon de Staercke, expriment leur volonté de faire partie du groupe de travail en question, ce qui le contrarie vivement ainsi que Spaak. En effet, estime de Staercke, « *il est certain que l'Angleterre, la France et l'Allemagne en profiteront, si cette attitude se maintient, pour dire qu'il est impossible de préparer la Conférence au sommet au sein de NATO [sic] et qu'elle doit l'être par les quelques grandes puissances qui y participeraient éventuellement* »[1705]. Les Néerlandais acceptent cependant rapidement de ne pas faire partie du groupe de travail[1706].

Cette péripétie est emblématique de ce qui constitue l'une des nouvelles pierres d'achoppement au sein de l'OTAN, à savoir la possiblité d'une distinction entre les « mauvais »[1707] Alliés et les « *bons partenaires de l'Alliance atlantique, c'est-à-dire ceux qui contribuent davantage à la défense de tous parce qu'ils acceptent plus de risques ou plus de charges militaires* »[1708]. D'après le diplomate, les Italiens sont les premiers à avoir soulevé la question en revendiquant leur droit à faire partie du « *club des Grands* » au motif qu'ils ont accepté des rampes de lancement d'IRBM (*Intermediate-range ballistic missile*)[1709] pour la

---

[1699] *Ibid.*
[1700] Archives OTAN. PO(58)300. Note de Spaak aux représentants permanents sur la préparation d'une éventuelle réunion au sommet (20 février 1958) FRE, p. 1.
[1701] FPHS, 351/6612, *op. cit.,* p. 6.
[1702] Archives OTAN. PO(58)300, *op. cit.*
[1703] *Ibid.*
[1704] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*
[1705] *Ibid.*
[1706] *Ibid.*, p. 7.
[1707] À l'époque, un adjoint du général Norstad qualifie les forces du Benelux de « *franchement nulles* », lorsqu'il décrit leur qualité opérationnelle (F. David, *op. cit.*, p. 447).
[1708] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, le 23 juillet 1959, pp. 8-9.
[1709] Sur la proposition d'Eisenhower, le Conseil de l'Atlantique décide, en décembre 1957, l'installation en Italie, au Royaume-Uni et en Turquie d'IRBM américains Thor et Jupiter pouvant atteindre toute l'Europe orientale et la partie occidentale du territoire soviétique. Ces fusées américaines d'une portée de 2400 km seront sous double clé, c'est-à-dire que leur emploi éventuel nécessite une décision conjointe de Washington et du pays d'accueil. La France refuse l'implantation de tels engins sur son territoire. L'installation des IRBM vise pourtant à rétablir la confiance dans la couverture nucléaire américaine de l'Europe. Depuis 1957, les exploits balistiques et spatiaux de l'URSS ont en effet rendu vulnérable le territoire américain et

défense commune, contrairement à d'autres dont la contribution est bien moindre[1710]. De Staercke est convaincu que cette distinction qu'il pressent depuis très longtemps jouera bientôt un rôle décisif. Ainsi qu'il l'explique, il s'agit ici du « *principe qui consiste à faire dépendre le degré d'autorité que l'on a de la mesure de responsabilité que l'on accepte* »[1711]. Le contenu de la première conversation entre Spaak et l'ambassadeur soviétique n'est d'ailleurs transmis qu'aux seuls Américains, Anglais, Français et Italiens, preuve s'il en est de la pertinence de l'analyse de De Staercke[1712].

Dès sa deuxième rencontre avec Vinogradov, Spaak demande à de Staercke de l'accompagner. Il lui semble en effet « *dangereux* » de se trouver « *seul en présence de quatre ou cinq représentants des pays communistes* »[1713]. L'entrevue, qui a lieu le 18 mars 1958 à la résidence du secrétaire général, se déroule « *toute la soirée sur le plan d'une très vive escrime [sic] d'idées, sans cesser un moment d'être très courtoise* »[1714]. D'emblée, « *[l]e sentiment qui se dégage* », estime de Staercke, « *c'est que la Conférence ne devrait pas être un aboutissement, mais un commencement et même une première étape* »[1715] de rapprochement Est-Ouest.

Les Soviétiques estiment que les sujets à aborder à Paris doivent se limiter au pacte de non-agression, à la question d'une « *zone de contrôle à établir entre l'Est et l'Ouest* »[1716], à la problématique de la cessation ou du contrôle des tests nucléaires et, enfin, à la question du Moyen-Orient[1717]. Spaak estime que l'inscription de ce dernier point à l'ordre du jour ne peut se concevoir que si on sait d'avance à quels résultats aboutir[1718]. Les Occidentaux exigent notamment que les frontières actuelles d'Israël ne soient pas remises en cause par Moscou. Ceux-ci, et singulièrement le Royaume-Uni, veulent également que l'Europe ne soit pas

---

moins crédibles les représailles nucléaires lancées à partir du territoire des États-Unis. Les Européens craignent dès lors que les Soviétiques n'envisagent d'attaquer l'Europe sans craindre une réaction nucléaire des Américains. Ce bouleversement, renforcé par le souvenir de l'abandon de la France et du Royaume-Uni par les Américains dans la crise de Suez, provoque, au sein de l'Alliance atlantique, une agitation considérable. En bonne logique, les Européens suspectent les autorités américaines de vouloir confiner les destructions à l'Europe occidentale et de s'entendre tacitement avec les Soviétiques pour s'épargner des destructions mutuelles. Toute l'évolution de la stratégie américaine ne procède-t-elle pas du désir de se désengager au maximum du Vieux Continent et d'esquiver le contact direct avec le Pacte de Varsovie ? Les Alliés ne se réjouissent néanmoins pas d'avoir sur leur sol des armes atomiques américaines et espèrent secrètement que les représailles massives concerneraient uniquement les villes soviétiques et américaines en laissant l'Europe hors de cause. (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, pp. 484, 493-494 ; F. David, *op. cit.*, pp. 459, 463 et 469 ; D. Truchet, *Le projet de force de frappe multilatérale*, Paris, 1972, p. 16).

[1710] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 9.

[1711] *Ibid.*

[1712] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 24 février 1958, p. 5.

[1713] P.-H. Spaak, *op. cit.*

[1714] AMAEB, n°18.298/III-IV, *op. cit.*, 20 mars 1958, p. 7.

[1715] *Ibid.*, p. 2.

[1716] Il s'agit du projet d'un plan de dénucléarisation de l'Europe centrale.

[1717] AMAEB, n°18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, pp. 2, 4.

[1718] *Ibid.*

« *coup[ée] (...) de la source du pétrole du Moyen-Orient* »[1719]. Tout ceci confirme, selon de Staercke, l'importance de la préparation diplomatique de la conférence au sommet afin d'éclaircir les intentions du Kremlin[1720].

De Staercke interroge ensuite Vinogradov : « *M. Spaak a un collègue au Pacte de Varsovie, qui est-il ? Il y [a alors] un silence prolongé suivi d'un éclat de rire général. Personne ne le [sait]. Au bout d'une minute de recherches, [de Staercke demande] : " Ne serait-ce pas le général Antonov ? " M. Vinogradov et ses amis réfléchi[ss]ent encore, discut[ent] un peu et avou[ent] leur ignorance. [De Staercke] demand[e] alors : " Mais qui est le Commandant Suprême des forces du Pacte de Varsovie ? Autrefois c'était le Général Koniev, l'est-il toujours ? " Nouveau silence et impossibilité absolue de trouver le mystérieux Chef militaire.* »[1721] La conclusion qui s'impose, explique de Staercke à son ministre, c'est qu'« *[i]l n'y a pas de Pacte de Varsovie, ailleurs que sur le papier. Les deux ou trois réunions des autorités de ce Pacte qui ont jamais eu lieu ont dû être montées de toutes pièces. On comprend dès lors qu'il y ait de la part de certains partenaires de l'OTAN, et non des moindres, quelque répugnance à s'engager dans un pacte de non-agression avec le Pacte de Varsovie comme tel. Ce serait presque créer ce dernier.* »[1722]

Si les Soviétiques sont prêts à ajouter à l'ordre du jour la rubrique « *traité de paix avec l'Allemagne* »[1723], ils ne désirent pas aborder le problème de la réunification allemande. Les Belges font alors remarquer que se limiter à un traité de paix est impossible car « *c'est déjà accepter [leur] solution d'un traité à conclure [avec] deux Allemagnes, dont l'une n'est pas reconnue par nous. Ce que nous proposerions, ce serait de mettre à l'ordre du jour une rubrique qui montre que le problème de la réunification de l'Allemagne existe, qu'il doit être discuté, même si la discussion montre qu'il n'est pas mûr et qu'on ne peut pas arriver immédiatement à des résultats. En d'autres termes, une Conférence au sommet ne serait pas concevable si, d'une manière quelconque, il n'y avait pas à l'ordre du jour de cette Conférence la mention du problème allemand.* »[1724] Vinogradov fait alors « *quelques plaisanteries, quelques remarques sur la nécessité d'être réalistes, sur l'évidence du fait qu'il*

[1719] *Ibid.*, p. 5. Lors de la conférence de Manille de mars 1958, Dulles demande l'exclusion du Moyen-Orient de l'ordre du jour du sommet de Paris (*Ibid.*, p. 7).
[1720] *Ibid.*
[1721] *Ibid.*, p. 6.
[1722] *Ibid.*
[1723] *Ibid.*, p. 3. Comme expliqué dans la première partie de l'étude, depuis Staline, l'URSS réclame la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne, prévue par les accords de Potsdam. Si Staline réclame, dans son projet de traité, la réunification immédiate de l'Allemagne en échange de sa neutralisation, Khrouchtchev estime quant à lui qu'il est de son intérêt de reconnaître, pour le moment, la réalité d'une Allemagne divisée en deux. À plus long terme, Khrouchtchev vise en réalité, comme son prédécesseur, la réunification d'une Allemagne socialiste. Le contexte de l'époque l'encourage à vouloir signer un traité de paix avec les deux Allemagnes, dont le contenu sera communiqué aux Occidentaux le 10 janvier 1959, comme nous le verrons plus loin.
[1724] *Ibid.*

n'y [a] pas moyen de réunifier l'Allemagne, que tout le monde le [sait], y compris les Occidentaux, mais tout en faisant des critiques de mots, il [ne refuse] pas d'examiner la mention du problème à l'ordre du jour, puisque lui-même en [a] proposé une, inacceptable pour nous »[1725]. La conversation se poursuit de manière « *intéressante, extrêmement cordiale, très franche autour d'un repas excellent* »[1726]. À l'issue des discussions, Vinogradov demande que les contacts avec les Belges soient repris rapidement[1727].

Les résultats « *décevant[s]* »[1728] des sondages diplomatiques réalisés à Moscou en avril par trois ambassadeurs occidentaux auprès du ministre des Affaires étrangères Gromyko, afin de préparer la conférence au sommet, n'empêchent pas une nouvelle entrevue avec Vinogradov. Cette troisième rencontre a lieu le 19 avril 1958 dans la résidence de l'ambassadeur de Tchécoslovaquie[1729]. D'après de Staercke, « *[à] la différence des précédentes rencontres, celle-ci [se caractérise] par un ton parfois très vif de part et d'autre, bien que la réunion [reste] courtoise* »[1730]. Les Belges ont l'impression que leurs interlocuteurs « *cherch[ent] des griefs, soit pour alimenter leur suspicion, soit pour donner des raisons à un tour défavorable que prendraient de futures négociations* »[1731].

Ainsi, avant même de passer à table et dès le premier cocktail, l'ambassadeur soviétique attaque Spaak à propos de la réunion des ministres de la défense nationale des pays de l'OTAN qui s'est tenue à Paris les 15, 16 et 17 avril[1732]. Les ministres y ont préparé l'acceptation formelle du MC70[1733] par tous les gouvernements de l'OTAN, qui sera actée à

[1725] *Ibid.*, p. 4.
[1726] *Ibid.*, p. 1.
[1727] *Ibid.*, p. 7.
[1728] D'après Spaak, « *La manœuvre de M. Gromyko a été de voir [les trois ambassadeurs occidentaux] à part, de leur parler de sujets ambigus, d'essayer d'exploiter des différences éventuelles et d'utiliser des moyens dilatoires* ». Cet « *accueil décevant de Moscou (…) laisse l'impression [aux Occidentaux] qu'en réalité, le gouvernement russe est plus intéressé par le côté spectaculaire de son action que par son résultat* » (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 21 avril 1958, p. 2).
[1729] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 21 avril 1958, p. 2 ; *Ibid.*, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 20 mars 1958, p. 7.
[1730] *Ibid.*, 21 avril 1958, p. 1
[1731] *Ibid.*, p. 2.
[1732] *Ibid.*, p. 1 ; AMAEB, AT14GEN, Note de A. Holvoet, directeur général de la Direction Générale de la politique du ministère des Affaires étrangères, [Bruxelles], 3 novembre 1959 (DDB, vol. 2, Bruxelles, 1998, p. 520).
[1733] Le MC 70, publié le 29 janvier 1958, est un rapport qui a pour objet de fournir au Conseil de l'Atlantique Nord une estimation et des recommandations relatives aux forces minimales qui seront « essentielles » pendant la période 1958-1963 pour appliquer le nouveau concept stratégique de l'OTAN (MC 14/2 ou « doctrine des représailles massives »). Le MC 70 prévoit notamment qu'« *[a]fin de pouvoir réagir rapidement et utiliser au maximum leurs armes modernes* », les Alliés de l'OTAN constituent, conformément au communiqué final de la conférence des chefs de gouvernement de l'Alliance de décembre 1957, « *des stocks de têtes nucléaires qui seront immédiatement disponibles pour la défense de l'Alliance en cas de nécessité* » (Archives OTAN. MC 70. Rapport du Comité militaire au Conseil de l'Atlantique Nord sur les besoins minimum essentiels en forces 1958-1963 (29 janvier 1958) FRE, p. i et 45). Ainsi, l'OTAN prévoit de doter, à partir de 1958, 270 unités américaines et européennes, en ce compris l'armée nationale de la RFA (« Bundeswehr »), d'armes nucléaires tactiques d'une portée allant de quelques dizaines à quelques centaines de kilomètres. Ces armements seront sous double clé. L'objectif est de pouvoir tirer avec des armes nucléaires sur le sol soviétique à partir du territoire européen. La décision soutenue par Eisenhower

la séance du Conseil du 1er mai 1958. Cet accord reconnaît les « *besoins vitaux totaux en forces définis par le document MC70 pour la période allant jusqu'à la fin de 1963* »[1734]. Vinogradov dit à Spaak ne pas comprendre pourquoi, alors que les Soviétiques manifestent leur « *volonté de paix* », les Occidentaux continuent de s'armer et de se réunir pour l'affirmer[1735]. L'ambassadeur de Tchécoslovaquie fait également allusion aux « *trente divisions atomiques de l'Occident* »[1736]. Et les Belges de répondre : « *Où sont-elles (...) ? Vous devez confondre avec les divisions russes.* »[1737] Ils s'adressent ensuite à Vinogradov : « *Si vous [lisez] le communiqué de cette Conférence (...) au lieu de grossir les déformations de la presse, vous constaterez que les Ministres ont réaffirmé une stratégie défensive qu'ils doivent adopter tant qu'il n'y a pas un désarmement général et contrôlé.* »[1738] Les Belges insistent en outre sur le fait que l'existence de négociations « *ne signifie pas de notre part une renonciation à l'intention de nous défendre*»[1739].

Les Belges font également part à Vinogradov de leur étonnement vis-à-vis de la plainte soviétique formulée la veille contre les États-Unis au Conseil de sécurité. Le Kremlin accuse en effet les Américains de menacer les frontières soviétiques avec leurs bombardiers. Spaak et de Staercke mettent en garde: « *Si des négociations [doivent] aboutir, l'atmosphère créée par l'accusation soviétique n'y [est] pas propice.* »[1740]

Spaak répète à Vinogradov qu'une conférence au sommet « *devrait être considérée comme une étape vers des réalisations ultérieures. Par conséquent, cette première conférence devrait contribuer à établir un climat de confiance et pour cela limiter ses discussions à des objets réduits où des accords sont possibles. On peut en apercevoir dans le domaine du désarmement, peut-être en ce qui concerne un pacte de non-agression, peut-être aussi en ce*

---

d'étendre la dotation à la Bundeswehr avait pour but de rassurer la RFA menacée en première ligne par les progrès nucléaires soviétiques. La nucléarisation de la Bundeswehr est néanmoins très mal perçue par Moscou. Les Soviétiques sont en effet persuadés que la RFA voudra exploiter ses nouveaux moyens de façon agressive, pour obtenir la réunification et le retour des territoires de l'Oder-Neisse (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 484, 493-494, 496 et 521 ; F. David, *op. cit.*, pp. 441-442).

[1734] AMAEB, AT14GEN, *op. cit.*

[1735] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 21 avril 1958, p. 4.

[1736] *Ibid.* Lors de la réunion du Conseil du 15 avril, le SACEUR Norstad a expliqué aux ministres occidentaux que les forces du « bouclier » de l'OTAN ou système défensif de l'Europe occidentale devront être en mesure de fournir « *30 divisions de jour M [jour du début de la mobilisation] et stationnées dans les zones avancées ou immédiatement disponibles pour utilisation dans ces zones. Pour répondre à ces besoins, il faut deux divisions belges de jour M déployées de façon à pouvoir participer activement aux missions du Bouclier à partir du jour J. [Norstad] préfèrerait que les divisions de deuxième échelon que doit fournir la Belgique soient disponibles plus rapidement* », à savoir dans un délai de 30 jours comme les unités de premier échelon. Le général Norstad rappelle aussi que, conformément à la directive CM (56)38 du 13 décembre 1956, « *la constitution des forces du bouclier doit les rendre capables de faire face rapidement au moyen d'armes nucléaires à n'importe quel genre d'agression* » (Archives OTAN. C-R(58)22. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Palais de Chaillot, Paris, XVIe, le 15 avril 1958 à 15heures (23 avril 1958) FRE, pp. 9-10 et 14).

[1737] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 4.

[1738] *Ibid.*

[1739] *Ibid.* Le 19 décembre 1957, le Conseil de l'Atlantique Nord a proclamé son soutien à toute négociation visant au désarmement contrôlé (A. Willot, *op. cit.*, p. 110).

[1740] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 2.

qui concerne des zones d'inspection[1741]*, certainement en ce qui concerne les échanges culturels et les informations. Mais une fois que l'on a déclaré cela, on n'est pas encore très loin. Il faut au moins que l'on compare les points de vue avant de commencer afin de pouvoir s'acheminer vers un résultat. C'est la raison pour laquelle les sondages diplomatiques de Moscou vont à l'encontre du but que nous pensions être celui des Soviets : au lieu d'avancer vers une Conférence au sommet, cette attitude la retarde si elle ne la compromet pas.* »[1742] « *Mais qui nous dit* », déclare Vinogradov, « *qu'en réalité les Occidentaux ne veulent pas limiter une conférence au sommet à une simple conférence d'ambassadeurs avec M. Gromyko, et qu'ils ne veulent pas, en réalité, que ces contacts tiennent lieu d'une conférence qu'ils pourraient facilement rejeter parce qu'ils affirmeraient que les contacts sont sans résultat ?* »[1743] « *Vous nous demandez de vous croire (...). Nous sommes obligés de vous demander la même chose, en ce qui nous concerne dans l'occurrence [sic]* »[1744], répondent les Belges. Le ton de la conversation à la fin du dîner apparaît comme « *tout à fait cordial et apaisé* »[1745].

La quatrième rencontre avec Vinogradov a lieu au domicile parisien de De Staercke, le 12 mai 1958, peu après la session du Conseil atlantique de Copenhague[1746]. D'emblée, Vinogradov demande aux Belges « *pourquoi le communiqué de Copenhague accusait la Russie de faire des propositions déraisonnables* »[1747]. Ceux-ci répondent que le communiqué, dont le « *ton est positif* »[1748], ne comporte pas cette accusation et que l'ambassadeur soviétique se réfère sans doute au paragraphe 6 du document qui dit que « *les Ministres ont regretté que pendant ces dernières semaines l'Union soviétique ait rendu la préparation d'une éventuelle conférence au sommet plus difficile en posant des conditions déraisonnables* »[1749]. Vinogradov admet alors que, « *bien qu'il y ait des choses qui ne (...) plaisent pas [au Kremlin] dans ce document, il n'est pas négatif* »[1750].

Vinogradov demande alors à Spaak si la session de Copenhague a permis de faire avancer la conférence au sommet. « *Le vrai problème pour nous maintenant* », expliquent les

---

[1741] *Ibid.*, p. 5. Afin de prévenir les attaques par surprise, les pays membres de l'Alliance atlantique proposent en août 1957 au Kremlin un plan prévoyant un système non seulement d'observation aérienne mais également d'inspection terrestre des armements dans une certaine zone du continent nord-américain, du territoire soviétique et, éventuellement, sur un secteur européen bien déterminé. Cette proposition occidentale définissait pour la première fois une offre d'inspection tenant compte de l'objection soviétique selon laquelle une inspection aérienne n'apporterait aucune sécurité réciproque. Le 16 septembre 1957, l'URSS refuse le plan occidental (J. Klein, *op. cit.*, pp. 142, 144, 150-151).
[1742] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 5.
[1743] *Ibid.*
[1744] *Ibid.*
[1745] *Ibid.*, p. 6.
[1746] *Ibid.* ; AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à V. Larock, Paris, 16 mai 1958, p. 1.
[1747] *Ibid.*, p. 5.
[1748] *Ibid.*, p. 1.
[1749] *Ibid.*, p. 5.
[1750] *Ibid.*, p. 2.

Belges, « *et ce problème a été dans tous les esprits à la Conférence de Copenhague, est de savoir (...) si l'URSS veut encore vraiment une Conférence au sommet.* »[1751] Trois raisons principales font en effet douter les Occidentaux. « *La première, ce sont les chicanes de procédure que M. Gromyko oppose à Moscou à la proposition de sondage diplomatique de l'Occident. La seconde, c'est le refus soviétique d'une inspection [des armements destinée à éviter les attaques par surprise]. La troisième, c'est l'attitude de l'URSS à l'égard de Tito.* »[1752]

Après avoir défendu la position de Moscou sur ces différents points, Vinogradov assure que le Kremlin souhaite la conférence au sommet « *plus que jamais et le plus vite possible* »[1753]. Il y a d'ailleurs « *des faits nouveaux qui doivent contribuer à éclaircir l'atmosphère* »[1754]. Tout d'abord, Khrouchtchev a prononcé la veille « *un discours sur les relations économiques entre l'Est et l'Ouest en soulignant que la compétition pacifique supposait la comparaison constante de deux systèmes en présence* »[1755]. Ensuite, il a accepté, aujourd'hui même, « *tout en proclamant son scepticisme (...), la proposition du Président Eisenhower [reprise par la Conférence de Copenhague] de constituer des groupes techniques pour étudier la possibilité du contrôle de l'arrêt des tests nucléaires* »[1756]. Spaak et de Staercke reconnaissent qu'il s'agit là d'éléments nouveaux pouvant « *certainement faciliter la réalisation de la conférence au sommet* »[1757].

La discussion reprend alors sur la question de l'ordre du jour de la conférence au sommet. Vinogradov souligne encore combien il est difficile de traiter le problème allemand. Spaak insiste sur le fait que, s'il n'est pas possible de le traiter, il faut au moins réussir à le mentionner[1758]. Selon lui, en supposant résolue la question allemande, il est concevable, dans le cadre d'un désarmement contrôlé, d'examiner la possibilité d'une première étape sous la forme de l'établissement d'une zone d'inspection pour prévenir les attaques par surprise. Cette zone pourrait comporter certaines limitations d'armes. Elle devrait surtout permettre d'établir un inventaire des armements dans les régions considérées, de façon à connaître constamment les forces en présence. Enfin, cette zone d'inspection ne devrait pas coïncider avec les limites politiques d'un pays mais devrait au contraire concerner une partie du territoire soviétique de même qu'un secteur des États-Unis, comme proposé par l'Occident

[1751] *Ibid.*
[1752] *Ibid.*
[1753] *Ibid.*, p. 3.
[1754] *Ibid.*
[1755] *Ibid.*
[1756] *Ibid.*
[1757] *Ibid.*
[1758] *Ibid.*, p. 4.

« *depuis fort longtemps* »[1759], selon les mots de Spaak. Enfin, ce dernier estime que, si la conférence au sommet parvient à aboutir à un premier résultat concernant cette zone d'inspection, elle pourra éventuellement être complétée par « *un pacte de non-agression contenant ces premières réalisations dans la voie du désarmement* »[1760] et par des décisions concernant les échanges culturels et économiques[1761].

Une cinquième rencontre a lieu le 13 juin 1958 dans la résidence secondaire de Vinogradov située à Brunoy, village localisé à une trentaine de kilomètres de Paris[1762]. L'essentiel des discussions a lieu dans « *une espèce de fumoir, attenant à la salle à manger, meublé de fauteuils et de canapés sang de bœuf du plus mauvais goût* »[1763], décrit de Staercke. D'emblée, l'ambassadeur soviétique reproche aux Occidentaux de faire tout ce qui est en leur pouvoir non seulement pour provoquer des délais, mais également pour éviter que la conférence au sommet n'ait lieu. Il s'étonne d'une telle attitude alors que le gouvernement soviétique ne cesse de multiplier des « *gestes de bonne volonté* »[1764]. Il cite ici la lettre que Khrouchtchev a adressée le 11 juin aux Occidentaux (Eisenhower, Macmillan et de Gaulle)[1765], dans laquelle il se dit prêt à faire figurer la question allemande à l'ordre du jour de la conférence au sommet malgré sa conviction « *qu'il s'agi[t] là d'une question qui doit être réglée entre les deux Allemagnes par un traité de paix* »[1766]. Dans sa missive, le leader soviétique indique que son pays est également prêt à accepter un « *statu quo* » en ce qui concerne le Moyen-Orient. De Staercke demande alors à Vinogradov si cela signifie le respect des frontières actuelles et provisoires d'Israël ou s'il s'agit du « *retour aux frontières anciennes* »[1767]. Et le Soviétique de répondre : « *Par statu quo il faut entendre ce que le mot implique, déclara-t-il sans s'engager davantage.* »[1768]

Vinogradov rappelle ensuite la volonté du Kremlin de mettre en place un pacte de non-agression entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN[1769]. Enfin, l'ambassadeur soviétique demande aux Belges quelle serait la réponse occidentale vis-à-vis des « *gestes de bonne volonté* »[1770] du gouvernement soviétique. Les Belges répondent « *qu'il n'y [a] pas plus de raisons d'être sceptique maintenant qu'un mois auparavant. En fait l'Occident [a], vis-à-vis*

[1759] *Ibid.*, p. 5.
[1760] *Ibid.*
[1761] *Ibid.*
[1762] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 10 juillet 1958, p. 1.
[1763] *Ibid.*, p. 5.
[1764] *Ibid.*, p. 3.
[1765] Archives OTAN. RDC(58)235. Coleridge, Documents échangés avec l'Union soviétique (5 juillet 1958) FRE, p. 6.
[1766] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 3.
[1767] *Ibid.,* p. 4.
[1768] *Ibid.*
[1769] *Ibid.* Le 17 novembre 1956, l'URSS propose officiellement de conclure un pacte de non-agression entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie (A. Willot, *op. cit.*, p. 107).
[1770] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 3.

de l'URSS, l'impression que tous les gestes qu'il [accomplit] dans le sens d'un progrès vers la coexistence [sont] traités de la même manière négative que celle que la Russie nous [reproche]. »[1771] Ils citent alors les propositions d'inspection sur les régions arctiques[1772], la demande occidentale d'une mise au point d'un ordre du jour pour la conférence au sommet et la proposition de créer un groupe d'experts pour le désarmement[1773]. Et d'ajouter que « *[t]ous ces gestes, comme les gestes dont Vinogradov [vient] de parler, [sont] des progrès très lents sans doute, mais des progrès quand même, en vue de rendre possible une négociation. Il ne [faut] pas cacher que l'on ne [peut] pas remplacer du jour au lendemain une méfiance, peut-être injustifiée, mais certaine, par une atmosphère de confiance qui [précéderait] une discussion. Au contraire, c'est de discussions limitées que [naîtra] de nouveau le sentiment que la bonne foi [peut] exister de chaque côté.* »[1774]

En réalité, Spaak s'abstient de reconnaître auprès des ses interlocuteurs soviétiques ce qu'il confiera quelques jours plus tard au général de Gaulle, à savoir que, « *[d]epuis qu'il est question d'une conférence au sommet, l'OTAN a manqué d'un leader audacieux et agissant. Les réactions américaines sont souvent très lentes. L'OTAN est restée des semaines et quelques fois des mois avant de prendre une décision sur telle ou telle initiative soviétique. On attendait l'avis de Washington. Personne [y compris en France n'a], durant tout ce temps écoulé, essayé de combler le vide que créait le silence américain.* »[1775]

Une sixième entrevue des Belges avec Vinogradov a lieu le 8 juillet 1958. Celle-ci se déroule dans la résidence de l'ambassadeur de Pologne. L'exécution de Nagy, ancien premier ministre hongrois, le 16 juin à Budapest est au cœur des discussions[1776]. À peine arrivé, Vinogradov demande à Spaak comment, selon lui, la situation a évolué depuis leur dernière rencontre. D'après Spaak, « *[i]l y a deux faits nouveaux favorables et un fait nouveau désastreux* »[1777].

Selon Spaak, le premier événement positif est la conférence des techniciens qui, après quelques incertitudes, s'est ouverte le 1er juillet 1958 à Genève au sujet de la vérification des tests nucléaires[1778]. Valentin Kostylev, conseiller de Vinogradov, déplore néanmoins le refus

---

[1771] *Ibid.*, p. 4.
[1772] *Ibid.* Le 28 avril 1958, les États-Unis proposent au Conseil de sécurité des Nations Unies l'établissement d'une zone arctique d'inspection internationale contre une attaque par suprise (A. Willot, *op. cit.*, p. 111).
[1773] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 4. Le 24 mai 1958, Eisenhower propose à Khrouchtchev que des experts de divers pays soient réunis sans tarder à Genève pour étudier les méthodes permettant de détecter les essais nucléaires clandestins. Le 2 juillet 1958, Khrouchtchev propose plutôt la convocation d'une conférence d'experts pour l'étude conjointe des aspects pratiques du problème de la prévention des attaques par surprise (A. Willot, *op. cit.*).
[1774] *Ibid.*, p. 5.
[1775] FPHS, 294/5472, mémoire [de Spaak] pour faire suite à [sa] conversation avec le général de Gaulle le lundi 23 juin 1958, s.d., p. 1.
[1776] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, *op. cit.*, p. 9.
[1777] *Ibid.*, p. 10.
[1778] *Ibid.*

américain, lors de la conférence de Genève, d'accepter l'automaticité entre les moyens de contrôle des tests nucléaires et la suspension des essais. Une telle attitude rend, selon lui, l'efficacité des discussions assez problématique. Et d'ajouter que, « *même si cette conférence [devait aboutir] techniquement, l'Occident trouverait le moyen de la saboter* »[1779]. Il cite en exemple l'attitude de la France qui prétend faire partie du club atomique et qui s'opposerait, le cas échéant, à la cessation des tests. Admettant qu'il y a là une difficulté, les Belges insistent plutôt sur le fait qu'elle n'est pas aussi grande qu'on veut le souligner. D'après eux, le vrai problème nucléaire se situe entre les deux plus puissants États du monde. Les Belges préconisent dès lors un arrêt contrôlé des tests nucléaires entre les États-Unis et l'URSS, auxquels se joindrait le Royaume-Uni, tout en accordant momentanément une attention particulière à la France. Selon eux, cette option n'est certainement pas dangereuse pour la paix et permettrait même, le cas échéant, de conclure plus facilement un accord. D'après de Staercke, Vinogradov ne parait pas délibérément hostile à une pareille solution : « *Sa réaction [est] plutôt silencieuse. Il [semble enregistrer] l'idée tout en marquant un certain scepticisme, qui lui permettrait éventuellement de ne pas la retenir.* »[1780]

Pour Spaak, le second fait positif est la lettre que Khrouchtchev a adressée au président Eisenhower le 2 juillet afin de lui proposer un groupe de travail technique destiné à examiner les mesures susceptibles d'empêcher les attaques par surprise[1781]. D'après Vinogradov, les conversations qu'il a eues avec Spaak et de Staercke ne sont pas étrangères à la conférence de Genève et à la proposition de Khrouchtchev sur les moyens d'inspection contre les attaques par surprise [1782].

Par ailleurs, Spaak considère que « *[l]e fait nouveau désastreux, incompréhensible pour l'Occident et qui semble contredire toutes les affirmations conciliantes et pacifiques, c'est, deux ans après la révolution hongroise, l'exécution brutale, clandestine de Nagy et de ses compagnons* »[1783]. Face à cette déclaration, Vinogradov manque de « *s'étouffer* »[1784]. Il déclare ne pas comprendre que le secrétaire général de l'OTAN « *[ose] introduire cette question dans [la] conversation. C'est de la pure propagande et un prétexte utilisé par l'Occident pour faire échouer une Conférence au sommet dont il ne veut pas.* »[1785] Et Vinogradov d'ajouter : « *Nous pouvons avoir exprimé des regrets à cause des répercussions ; nous ne pouvions pas empêcher l'acte. Ceci dit, quelle est la conséquence que vous en tirez pour la Conférence au sommet ? Allez-vous dire qu'elle est devenue impossible ?* » Les

[1779] *Ibid.*, p. 13.
[1780] *Ibid.*
[1781] *Ibid.*
[1782] *Ibid.*, pp. 12-13.
[1783] *Ibid.*, p. 10.
[1784] *Ibid.*, p. 11.
[1785] *Ibid.*

Belges répondent que « *non (...), mais il est évident que l'atmosphère de confiance nécessaire à sa réussite, au lieu de s'établir, s'est altérée et cela veut dire plus que jamais que les débuts doivent être modestes et soumis à des vérifications rigoureuses de part et d'autre. (...) En fait, comme nous l'[avons] toujours affirmé, la confiance ne précède pas les actes, elle doit être le résultat de mesures concrètes.* »[1786] Vinogradov déclare alors que les Soviétiques sont prêts à ces mesures concrètes et que les entretiens avec les Belges ont été à cet égard fort utiles[1787]. Le reste du dîner est consacré à des considérations plus générales et se termine dans une « *atmosphère rasséréné*e »[1788]. Le fait que Kostylev ait abordé, au cours de cette sixième conversation avec les Belges, le point de vue français sur la question nucléaire est sans doute lié à la déclaration de De Gaulle le 17 juin 1958, laquelle suscite d'ailleurs une vive émotion au sein de l'OTAN.

Le mémorandum du général de Gaulle suscite une vive émotion au sein de l'OTAN

Le 17 juin 1958, lors de son premier Conseil de défense, le Président du Conseil des ministres et ministre de la Défense nationale recadre la position de son pays à l'égard de l'OTAN. Primo, le champ d'action de l'Alliance atlantique doit être élargi au monde entier, de façon à couvrir des zones intéressant particulièrement la France comme l'Afrique et le Moyen-Orient. Secundo, la France doit être admise à participer, avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, à l'élaboration des plans de guerre pour les différents théâtres, y compris pour la guerre nucléaire, comme puissance à responsabilités mondiales en train d'acquérir la capacité atomique[1789]. Les États-Unis devront d'ailleurs l'aider à développer ses forces nucléaires. Tertio, l'OTAN devrait être révisée afin de mettre un terme à l'intégration des forces françaises, afin qu'à tout moment le commandement français puisse pleinement disposer de ses forces[1790].

Début juillet 1958, de Gaulle insiste également auprès de Spaak, du général Norstad et du premier ministre britannique Harold Macmillan sur le fait que la réunification de l'Allemagne ne doit être ni un préalable à une entente Est-Ouest, ni même un des buts principaux de la politique occidentale. Selon lui, il y a là une position qui risque d'être dangereuse, car elle peut, si elle devient trop concrète, pousser l'Allemagne à négocier

[1786] *Ibid.,* p. 12.
[1787] *Ibid.*
[1788] *Ibid.*
[1789] Les Français décident de se doter le plus vite possible de l'arme atomique au cours de l'été 1956 (*Ibid.*, p. 289). La première bombe « A » de la France explosera le 3 février 1960 (D. Truchet, *op. cit.*, p. 16).
[1790] G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 295.

directement avec l'URSS qui ne demanderait pas mieux[1791]. De Staercke met alors en garde Wigny contre « *le côté janséniste du général qui s'accommode de la présence de protestants autour de lui* », dont Couve de Murville[1792], *« qui a été mon collègue à NATO [sic] pendant des mois. C'est un esprit borné et dont la réserve volontaire cache pas mal de scepticisme (...). Dans tous les contacts, dans toutes les rencontres, dans les négociations futures, je crois qu'il faudra tenir compte de cette mentalité que Saint Simon appelait celle du " sévère petit troupeau " et qui veut, hélas ! contrairement à Fénélon, que la vertu ait peu de sourires.* »[1793]

Le 17 septembre 1958, de Gaulle transmet un mémorandum à Eisenhower et à Macmillan, qui demande, conformément à sa déclaration de juin, l'élargissement de la zone d'action de l'Alliance et la participation de France sur le même pied que les États-Unis et le Royaume-Uni à l'élaboration de la stratégie mondiale, y compris nucléaire. D'aucuns parlent à ce sujet d'un directoire tripartite dans l'Alliance atlantique[1794], auquel le gouvernement français subordonne désormais « *tout développement de sa participation actuelle à l'OTAN, et se propose, si cela paraissait nécessaire pour aboutir, d'invoquer la procédure de révision du Traité de l'Atlantique Nord, conformément à l'article 12* »[1795]. Pour Spaak, « *[u]n vrai directoire est impossible. Il ne peut fonctionner ni à la majorité ni à l'unanimité. Il se heurterait en outre à l'hostilité de tous les pays de l'OTAN et à l'hostilité d'un certain nombre d'autres pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En outre, la création d'un vrai directoire déclencherait en Europe un puissant courant neutraliste.* »[1796]

Le 24 septembre 1958, de Gaulle transmet une copie du mémorandum à Spaak[1797]. Le lendemain, le secrétaire général de l'OTAN rencontre Dulles à Boston. Les deux hommes s'accordent sur la nécessité de rejeter la proposition du « Standing Group politique » proposé par le mémorandum. Pour Spaak en effet, une telle « *collusion, chaque fois qu'elle existe, se traduit toujours par des abstentions et des complicités. Ainsi dans l'affaire de Chypre, par exemple, les États-Unis ont soutenu dernièrement les points de vue anglais quelle qu'en pût*

[1791] FPHS, 294/5476, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 7 juillet 1958, p. 4.
[1792] Maurice Couve de Murville (1907-1999) est représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord de 1954 à 1955. Il fut également ambassadeur au Caire (1950-1954), à Washington (1955-1956) et à Bonn (1956-1958). Il occupa en outre la fonction de ministre français des Affaires étrangères de juin 1958 à mai 1968 (*OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 383 ; G.-H. Soutou, *Jean-Marie Soutou, op. cit.*, p. 203).
[1793] FPHS, 294/5476, *op. cit.*, pp. 6-7.
[1794] G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, 1996, pp. 136 et 244 ; M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998, p. 121.
[1795] FPHS, 294/5481, Mémorandum [du 17 septembre 1958], p. 2.
[1796] AMAEB, 8.298/VI/1-liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, [P. H.Spaak à Ch. de Gaulle], Aide-mémoire, [s.l.], [16 juillet 1959], p. 4.
[1797] FPHS, 294/5496, A. de Staercke à P. Wigny, 7 octobre 1958, p. 1.

être la valeur, rien que pour s'assurer l'appui anglais en Extrême-Orient. »[1798] Et d'ajouter que « *le Standing Group politique serait (...) la mort de l'Alliance* »[1799].

De Staercke est également discrètement approché par son collègue anglais à l'OTAN, Frank Roberts. Celui-ci lui assure que le Royaume-Uni est « *plus que jamais décidé à travailler dans le cadre de l'Alliance atlantique* »[1800] et que son pays ne sera jamais en faveur d'un « Standing Group politique ».

De Gaulle transmet à Adenauer et au président du Conseil des ministres italien Fanfani deux notes concernant le mémorandum. Les représentants permanents à l'OTAN de l'Italie et de la RFA constatent alors « *avec stupéfaction, en comparant leurs textes avec [celui de Spaak], qu'ils [sont] différents et que la note à l'Italie et à l'Allemagne [a] été édulcorée considérablement, de façon à rendre acceptables et plus facilement assimilables les idées adressées par le Général à ses grands partenaires* »[1801]. Il en résulte alors, explique de Staercke, « *une de ces indignations diplomatiques qui sont les agitations profondes des mers océanes sans que rien paraisse à la surface* »[1802]. Les conséquences ne se font néanmoins point attendre. Spaak reçoit du gouvernement allemand et du gouvernement italien une note extrêmement sèche dans laquelle il est déclaré que les idées contenues dans la note de De Gaulle n'ont « *jamais été discutées avec eux, qu'elles ne rencontr[ent] pas telles quelles leur approbation et qu'il ne serait pas question que le Général de Gaulle [puisse] parler [au] nom de l'Allemagne et de l'Italie dans ces problèmes* »[1803]. Les deux gouvernements réaffirment en outre « *leur fidélité sans arrière-pensée à l'Alliance atlantique et à ses procédures* »[1804].

Par ailleurs, il apparaît bien selon de Staercke « *que, si M. Couve de Murville a été l'instrument docile du Général de Gaulle dans cette affaire où le Président du Conseil français a tenu la plume lui-même, le Quai d'Orsay a été tenu dans l'ignorance. Il l'est d'ailleurs à peu près de toutes les questions, car c'est le Général de Gaulle qui tient un véritable secret du roi en matière de politique étrangère.*»[1805] De Staercke en veut pour preuve les nombreuses démarches « *timides mais obstinées* » du Quai d'Orsay auprès des diplomates occidentaux afin d'obtenir des informations sur les conversations du président français auprès de ses homologues européens[1806]. « *De tout ceci,* » conclut de Staercke, « *que*

[1798] *Ibid.*, p. 2.
[1799] *Ibid.*
[1800] *Ibid.*, p; 3.
[1801] *Ibid.*, p. 3.
[1802] *Ibid.*
[1803] *Ibid.*, p. 4.
[1804] *Ibid.*
[1805] *Ibid.*,
[1806] *Ibid.*

faut-il retenir ? À mon avis, il n'en résultera rien que de la confusion et certainement pas, en raison des méthodes employées, les merveilles que le Général de Gaulle attend. »[1807]

Dulles et Spaak conviennent que, puisque de Gaulle a saisi Spaak du mémorandum, celui-ci préparera une réponse qui permettra de discuter avec le Général et de remettre l'affaire sur le plan atlantique[1808]. Ainsi, le 15 octobre 1958, Spaak remet à Couve de Murville des « *réflexions sur le fond, la procédure et la tactique* »[1809] du mémorandum français. Dans son texte, Spaak se dit d'accord « *[à] quelques nuances près (...) avec le diagnostic contenu dans le Mémorandum* ».[1810] Il admet en effet l'idée selon laquelle « *l'Alliance Atlantique a été conçue et sa mise en œuvre [a été] préparée en vue d'une zone d'action éventuelle qui ne répond plus aux réalités politiques et stratégiques* »[1811]. Le secrétaire général reconnaît d'une part que, « *en maintenant (...) l'effort de l'Europe et en l'adaptant aux nécessités stratégiques nouvelles, l'Occident doit songer à étendre son action combinée dans d'autres parties du monde, sous l'aspect militaire sans doute, mais aussi sous l'aspect politique et économique* »[1812]. D'autre part, Spaak reconnaît que « *[l]a participation directe de l'Europe à la guerre atomique fait maintenant partie des réalités. Il faut en tenir compte et augmenter la part d'autorité européenne pour la mettre à la hauteur des responsabilités acceptées.* »[1813] Spaak considère néanmoins que *« l'idée de créer une organisation politique et stratégique à l'échelon mondial dont les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France seraient les seuls partenaires n'est ni pratique ni heureuse* »[1814]. Cette conception signifierait, selon lui, « *la fin de l'Alliance atlantique* »[1815]. Elle n'est d'ailleurs pas soutenue par les autres pays de l'OTAN. Il rappelle enfin que toute révision du traité de Washington nécessite l'unanimité de tous les membres de l'Alliance[1816].

En définitive, si l'idée d'une organisation à trois à l'échelon mondial lui paraît « *dangereuse et irréalisable* », Spaak estime « *fort utile de discuter, à la lumière des expériences récentes, les lacunes et les insuffisances de l'OTAN, aussi bien dans le domaine politique que militaire* »[1817]. Il propose dès lors de discuter à la conférence ministérielle de l'OTAN de décembre « *sur ces problèmes qui sont pour l'OTAN d'abord, mais aussi pour l'avenir de l'Occident, d'une importance vitale* »[1818].

[1807] *Ibid.*
[1808] *Ibid.*, p. 2.
[1809] FPHS, 294/5483, Note de Spaak, 15 octobre 1958, p. 1.
[1810] *Ibid.*
[1811] *Ibid.*
[1812] *Ibid.*, p. 2.
[1813] *Ibid.*
[1814] *Ibid.*, p. 4.
[1815] *Ibid.*
[1816] Ibid., pp. 4 et 6.
[1817] *Ibid.*, p. 5.
[1818] *Ibid.*, p. 8.

Le mémorandum français sucite une vive émotion au sein de l'OTAN. En l'absence de Spaak qui s'est rendu à Bonn pour en parler avec le chancelier, « *plus que troublé par les intentions du général de Gaulle* »[1819], le doyen de Staercke voit défiler une série de ses collègues. Les ambassadeurs viennent le voir et exprimer leur émotion au sujet des plans attribués à la France et au général de Gaulle. Les Norvégiens et les Danois, qui n'étaient au courant de rien, sont les plus émus. Ils interrogent de Staercke sur l'opportunité de commencer au Conseil un véritable interrogatoire de la France et de ses intentions[1820]. Le représentant permanent de la France, Geoffroy Chordon de Courcel consulte également de Staercke sur l'opportunité de communiquer au Conseil le mémorandum du général de Gaulle. D'après de Staercke, si le document ne représente qu'une exploration qui n'implique pas de position déterminée, la divulgation du document n'est pas nécessaire. Et d'ajouter qu'« *[i]l suffirait alors d'affirmer que, comme tous les gouvernements, le gouvernement français [est] intéressé à une meilleure marche de l'OTAN, au perfectionnement de la consultation, sans que l'on [puisse] dire qu'un plan français [existe] à ce sujet* »[1821]. Après avoir aussi consulté Couve de Murville, de Courcel fait savoir à de Staercke que tel serait en effet le prix de la non-publication du mémorandum de De Gaulle. Cette idée est acceptée par les représentants permanents à l'OTAN mais également par Spaak de retour à Paris. Selon ce dernier en effet, « *il vaut mieux ne pas cristalliser d'une façon définitive des pensées françaises sur un directoire politique en les publiant* »[1822]. De Courcel remercie alors de Staercke de la part de Couve de Murville comme de la sienne pour l'avoir aidé à se tirer momentanément d'un assez mauvais pas. De Staercke est néanmoins conscient que le mémorandum fera partie des sujets de discussions du Conseil de décembre[1823].

Blankenhorn confie à de Staercke que l'initiative du Général a effacé les bonnes impressions de l'entrevue qui a eu lieu le 14 septembre 1958 à Colombey-les-deux-Églises et pendant laquelle il n'en a nullement été question. En fait, à Colombey, Adenauer et de Gaulle « *ont parcouru les sommets du monde avec des bottes de sept lieues, tandis que le Général manœuvrait dans la plaine* »[1824]. L'agitation autour du mémorandum français retombe à la suite de la crise de Berlin, qui débute en novembre 1958 et entraîne une aggravation continue de la tension Est-Ouest jusqu'à l'automne 1962[1825]. Forts de leurs contacts avec Moscou, les Belges vont tout mettre en œuvre pour essayer de trouver une solution pour Berlin et permettre à l'OTAN de progresser sur la voie d'une véritable communauté atlantique.

[1819] FPHS, 294/5482, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, le 25 octobre 1958, p. 1.
[1820] FPHS, 294/5498, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, le 29 octobre 1958, p. 1.
[1821] *Ibid.*, p. 2.
[1822] *Ibid.*
[1823] *Ibid.*, p. 3.
[1824] FPHS, 294/5482, *op. cit.*, p. 2.
[1825] G.H. Soutou, *La Guerre froide. 1943-1990, op. cit.,* p. 567.

Chapitre 3. Les Belges face à la crise de Berlin (1958-1962)

L'ultimatum de Khrouchtchev et la volonté de préserver l'unité atlantique

Le 27 novembre 1958, malgré les démarches et déclarations en faveur d'une conférence au sommet, Khrouchtchev adresse un ultimatum aux Occidentaux à propos de la question allemande. Le premier secrétaire exige pour le 27 mai 1959 au plus tard[1826] le rattachement de Berlin-Ouest à la RDA ou, le cas échéant, son internationalisation sous contrôle de l'ONU, ce qui transformerait le secteur occidental en zone démilitarisée et neutralisée, après son évacutation par les Occidentaux. Il exige également de conclure un traité de paix avec chacun des deux États allemands, qui seraient ainsi tous deux reconnus internationalement. Si aucune solution n'est trouvée endéans les six mois, l'URSS signera une paix séparée avec la RDA, lui remettra ses pouvoirs sur la zone orientale de Berlin et la laissera disposer des voies d'accès aux secteurs occidentaux de la ville[1827].

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'attitude de Moscou. D'une part, les grandes avancées technologiques et balistiques des Soviétiques paraissent démontrer que l'URSS a comblé son retard, voire dépassé son rival américain dans le domaine nucléaire et qu'elle est donc stratégiquement en position de force[1828]. D'autre part, la fragilisation de la position de Khrouchtchev au sein du Politburo[1829] mais également vis-à-vis de Pékin[1830] imposent au

---

[1826] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 125.

[1827] S. Jeannesson, *La guerre froide,* Paris, 2014, p. 56 ; S. Chautard, *La Guerre froide*, Quetigny, 2012, pp. 166 et 167 ; G.-H. Soutou, *La guerre froide de la France 1941-1990*, Paris, 2018, p. 302.

[1828] ID., *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, pp. 486, 502. L'URSS dispose en réalité de peu de forces nucléaires et ne recherche pas une supériortié numérique dans ce domaine. Moscou ambitionne plutôt d'empêcher l'entrée en jeu des armes nucléaires occidentales en cas de crise. À la différence de la stratégie de « dissuasion-équilibre » pratiquée par les Occidentaux, qui vise à éviter toute guerre ou tout conflit et maintenir l'équilibre Est-Ouest, les Soviétiques pratiquent une stratégie beaucoup plus offensive. Selon G.-H. Soutou, « *[o]n pourrait parler de dissuasion-bluff, d'une dissuasion offensive, d'ailleurs très dangereuse, destinée à empêcher les Occidentaux de réagir militairement à une agression politico-militaire soviétique (…). Khrouchtchev (…) a cherché à tirer le maximum politiquement d'un potentiel nucléaire modeste, à la fois par des menaces et des pressions (avec force rodomontades sur la supériorité soviétique) et par des offres de négociations de désarmement pour gêner et diviser les Occidentaux* » (*Ibid.*, pp. 489-490). Moscou recourt à une politique de « bluff » nucléaire dès la crise de Suez en 1956 et jusqu'à la fin de la crise de Cuba en 1962. Dès 1956, Eisenhower, grâce aux vols des avions espions, prend conscience que l'URSS est encore loin de disposer d'une force ICBM opérationnelle et qu'elle n'a en fait que des forces stratégiques peu nombreuses. Il estime pourtant ne pas pouvoir faire état des informations ainsi recueillies. Eisenhower ne veut en effet pas inciter Khrouchtchev à accélérer son effort d'armement. Cette stratégie fait partie d'une politique de maîtrise des armements nucléaires à laquelle le président américain attache de plus en plus d'importance. Le 21 octobre 1961, le secrétaire d'État adjoint à la Défense américain, Gilpatric, révèlera au public que le *missile gap* (la perception, par les Américains, de la supériorité des Soviétiques en matière de missiles) est un mythe et que les États-Unis disposent en réalité d'une supériorité stratégique écrasante (*Ibid.*, pp. 487, 495, 532, 559 et 584). Pour plus de détails chiffrés sur l'armement nucléaire de l'URSS de 1949 à 1963, lire *Ibid.*, pp. 484-488.

[1829] La politique de « coexistence pacifique », telle que la conçoit Khrouchtchev, ainsi que sa gestion des affaires militaires et des affaires extérieures est loin de faire l'unanimité au sein de la direction soviétique (*Ibid.*, pp. 510, 623 et 624).

[1830] Mao admet mal la déstalinisation, mais plus encore ses déclarations sur la coexistence pacifique et la recherche d'un *modus vivendi* avec les Américains. C'est lors d'une visite de Khrouchtchev à Pékin début août 1958 que la divergence fondamentale entre les deux pays éclate : Mao refuse d'admettre la thèse centrale de son interlocuteur selon laquelle, à l'ère nucléaire, la supériortié numérique des armées des pays

leader soviétique de réaffirmer sa légitimité révolutionnaire[1831]. Dans ce contexte, Khrouchtchev estime le moment venu de relancer l'offensive sur Berlin[1832]. Contrairement à l'Allemagne de l'Ouest, qui a acquis sa souveraineté en 1954 avec les accords de Paris, Berlin-Ouest reste administrée et militairement occupée par les puissances occidentales tandis que Berlin-Est est rattachée à la RDA. Cette situation est jugée inacceptable aux yeux du dirigeant est-allemand, Walter Ulbricht, et surtout de Moscou[1833].

Spaak considère cet ultimatum comme une « *violation évidente des accords de Postdam (...) pleine de dangers* »[1834] qui aboutirait, si l'hypothèse devait se réaliser, à contraindre les trois Alliés occidentaux à traiter avec le gouvernement de la RDA, qu'ils ne reconnaissent pas[1835]. Afin d'empêcher l'application du plan soviétique sur Berlin, le secrétaire général préconise de revoir les thèses traditionnelles des Occidentaux qui, selon lui, n'ont aucune chance d'aboutir. « *Essentiellement* » dit-il, « *il faut renverser l'ordre de présentation des éléments de nos thèses. Jusqu'à présent nous disions : 1. Réunification de l'Allemagne, 2. Sécurité européenne. Il faut dire maintenant : 1. Sécurité, 2. Réunification* »[1836].

Dès décembre 1958, l'OTAN repousse l'ultimatum de Khrouchtchev, tout en se déclarant prête à négocier au sujet de la question allemande et de la sécurité en Europe réclamée par l'URSS depuis 1955[1837]. Le 10 janvier 1959, Moscou communique aux Occidentaux son projet de traité de paix avec les deux Allemagnes. Celui-ci prévoit la reconnaissance des deux États allemands comme souverains, dénucléarisés et neutralisés ; l'évacuation de Berlin-Ouest devenue une ville libre totalement séparée de la RFA ; et, enfin, la mise en place d'une confédération entre les deux Allemagnes sur une base paritaire (et non pas à partir d'élections libres dans toute l'Allemagne), ce qui reviendrait à pérenniser la RDA communiste et à stériliser la participation de la RFA aux différentes organisations

---

socialistes sur celle de l'Occident n'est d'aucune utilité et qu'il faut donc éviter un conflit. Mao réagit rapidement en bombardant les îles Quemoy et Matsu à partir du 23 août (S. Jeannesson, *op. cit*, p. 66 ; G.-H. Soutou, *op. cit*., pp. 511-512).

[1831] *Ibid.*, p . 504.

[1832] *Ibid.*, p. 502 ; S. Jeannesson, *op. cit.*, p. 54. La première grande crise de la guerre froide se produit à Berlin lorsque Staline fait bloquer en juin 1948 tous les accès terrestres à Berlin-Ouest, faisant suite à la décision occidentale d'y créer une monnaie unique. Les Américains répondent à ce blocus par un pont aérien qui, pendant onze mois, permet de ravitailler la ville. Ne pouvant intercepter les avions sans un acte de guerre, les Soviétiques se résignent à lever le blocus en juin 1949 (S. Chautard, *op. cit.*, pp. 74-75).

[1833] *Ibid.*, p. 166.

[1834] P.-H. Spaak, *op.cit.*, p. 125. Les accords de Potsdam garantissent en effet la participation des Trois à l'occupation de Berlin et les droits de leurs garnisons dans les secteurs occidentaux. Néanmoins, ces accords ne couvrent pas le trafic civil entre Berlin-Ouest et la RFA. En réalité, l'existence même d'une entité municipale Berlin-Ouest reliée à la RFA relève à l'époque du *modus vivendi* établi en 1949 après la fin du blocus mais ne repose juridiquement sur rien (G.H. Soutou, *op. cit*., pp. 527-528).

[1835] P.-H. Spaak, *op.cit.*

[1836] *Ibid.*, p. 127.

[1837] G.H. Soutou, *op. cit.*, p. 526. A. Willot ; *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964, pp. 104-105.

occidentales[1838]. Les Occidentaux rejettent le plan soviétique et proposent plutôt de tenir une conférence des ministres des Affaires étrangères, à laquelle les deux Allemagnes pourraient faire participer des conseillers. Sur le moment, Khrouchtchev réagit en agitant pour la première fois la menace de signer avec la RDA une paix séparée qui lui transfèrerait le contrôle exclusif des accès à Berlin-Ouest. Eisenhower met en garde : si les Occidentaux sont empêchés d'aller à Berlin, dit-il, ce sera « *quelqu'un d'autre qui recourra à la force* »[1839].

Malgré les déclarations, les actions occidentales tardent à venir. D'après de Staercke, les pays membres de l'OTAN sont alors, « *comme probablement à Washington, dans l'incertitude et dans l'attente à cause de la maladie de Dulles. En fait, cette situation est assez angoissante, car le Secrétaire d'État détient les fils d'une politique nouvelle qui réclamait à la fois de l'énergie, du temps et de la flexibilité. Le temps passe, qui va mener cela à bien ? Les réponses occidentales à la note russe du 10 janvier étaient une préface. Qui va écrire le livre ? Pour le moment, ce désarroi, comme bien d'autres choses, ne nous est guère profitable. Il faudrait rapidement que l'Occident trouve la lucidité des vues et la fermeté d'action qui lui seront essentielles dans les prochains mois.* »[1840]

Ce n'est qu'en avril 1959, lorsque Herter[1841] succède à Dulles, que les Occidentaux commencent à préparer très sérieusement des scénarios militaires en cas de nouveau blocus de Berlin ou d'autres hypothèses d'actions violentes soviétiques. Un groupe de planification dit *Live Oak*, composé des Américains, des Britanniques et des Français, est ainsi chargé de mettre au point une gamme de réactions à diverses éventualités, y compris au moyen d'armes nucléaires. Les Anglais en particulier, mais aussi les Amériains, sont néanmoins prêts à explorer des voies de négociations qui correspondent à une incontestable érosion des positions occidentales[1842].

Finalement, Khrouchtchev accepte, en mai 1959, de suspendre son ultimatum, en échange de la convocation, le même mois, d'une conférence à Genève réunissant les ministres des Affaires étrangères des Quatre afin de discuter de la question allemande et, singulièrement, de Berlin. Les deux Allemagnes sont admises à participer à cette réunion mais sans pouvoir de décision[1843]. Les Soviétiques répètent *ad nauseam* leur thèse des deux États allemands et de Berlin-Ouest ville libre tandis que les Occidentaux présentent un plan de paix

---

[1838] Un tel traité de paix vise à annuler toute reconstruction européenne et occidentale entreprise depuis 1947. En définitive, Khrouchtchev veut utiliser la crise de Berlin pour remettre en cause tout le système occidental de sécurité (G.H. Soutou, *op. cit.*, p. 525).
[1839] A. Fontaine, *La guerre froide 1917-1991*, Paris, 2006, p. 276.
[1840] AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke à baron B. Silvercruys, Ambassadeur de Belgique [à Washington], Paris, 23 février 1959, p. 2.
[1841] Herter se révèle rapidement beaucoup moins ferme dans son antisoviétisme que Dulles (G.H. Soutou, *op. cit.*, p. 528).
[1842] *Ibid.*, pp. 525, 527.
[1843] *Ibid.*, pp. 527, 529.

pour une réunification par phases successives de Berlin et de l'Allemagne et aussi pour une organisation de la sécurité en Europe[1844].

Alors que les discussions de Genève sont déjà bien engagées[1845], Spaak est invité à l'Élysée le 16 juillet 1959. De Gaulle, qui se dit très « *pessimi[ste]* »[1846] vis-à-vis des pourparlers sur Berlin, préfère s'entretenir avec le secrétaire général des « *difficultés* » qui existent, selon lui, « *entre la France et l'OTAN* »[1847]. Tout d'abord, le général répète qu'il n'est pas favorable à l'intégration atlantique. S'il se dit en faveur d'une coopération profonde et étendue vis-à-vis de l'OTAN, il estime nécessaire de maintenir et de développer les efforts nationaux « *dans leur intégralité et dans leur individualité* »[1848]. Spaak lui rétorque que, *« si ce raisonnement pouvait encore avoir une valeur pour un grand pays comme la France, il coûtait très cher aux pays plus petits de l'Alliance et risquait de rendre leur contribution militaire inefficace. Mais, (...) si l'on peut trouver dans des formes de coopération approfondie des équivalents, il devrait y avoir moyen de résoudre le problème.* »[1849] Ensuite, de Gaulle évoque à nouveau le fait qu'il faille, selon lui, « *parvenir à faire comprendre aux partenaires atlantiques que la défense du monde libre se prolong[e] au-delà du périmètre géographique de l'Alliance et ne [peut] pas être la seule charge des puissances occidentales qui se trouv[ent] en Afrique, bien que ce [soit] leur principale responsabilité* »[1850].

Enfin, le président français insiste sur la nécessité de développer une « *stratégie globale* » qui envisage l'utilisation éventuelle de la bombe atomique en dehors de l'Alliance[1851]. Il considère en effet qu'à côté des accords sur l'usage de la bombe atomique à l'intérieur même de l'Alliance, il doit y avoir « *un moyen quelconque d'aboutir à une consultation ne faisant pas dépendre uniquement des Américains l'usage de la bombe en dehors de l'Alliance* »[1852]. De Gaulle ne cache d'ailleurs pas son appréhension concernant une conférence au sommet parce que, dit-il, si l'on doit aboutir à une interdiction des essais nucléaires, il ne resterait à la France, qui ne peut accepter cette interdiction, « *qu'à partir en claquant les portes* »[1853].

André de Staercke, qui a été informé par Spaak de son entrevue à l'Élysée, fait à cette occasion une analyse éclairante de la politique étrangère française de l'époque. D'après le

---

[1844] ID., *La guerre froide de la France*, *op. cit.*, pp. 302-303.
[1845] La conférence de Genève reprend le 13 juillet 1959, après un ajournement le 19 juin (*OTAN Documentation*, *op. cit.*, p. 290).
[1846] AMAEB, 18.298/VI/1, liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, le 23 juillet 1959, p. 7.
[1847] *Ibid.*, p. 5.
[1848] *Ibid.*, p. 5.
[1849] *Ibid.*
[1850] *Ibid.*, p. 7 bis.
[1851] *Ibid.*, p. 6.
[1852] *Ibid.*
[1853] *Ibid.*, p. 7.

diplomate, « *il semble que [celle-ci] soit élaborée de quatre côtés différents et souvent sans coordination. Il y a d'abord la politique étrangère du Président de la République. La conversation que [ce dernier] a eue avec M. Spaak [ce 16 juillet 1959] n'a pas, en effet, été répétée à M. Couve de Murville et c'est Spaak lui-même qui a dû remettre à M. de Leusse, représentant permanent de la France à l'OTAN, une copie de l'aide-mémoire qu'il avait laissé au Général de Gaulle… Il y a en second lieu la politique étrangère [du Premier ministre] M. Debré et l'initiative qu'il avait prise en ce qui concerne la livraison d'armes à l'Algérie à l'insu de M. Couve de Murville*[1854] *en est une preuve….(…) Il y a tout de même aussi en troisième lieu la politique du Ministre des Affaires Etrangères et du Quai d'Orsay…Il y aura bientôt en quatrième lieu la politique de M. Joxe qui va devenir Ministre et sera chargé auprès du Président du Conseil de certains grands " dossiers " diplomatiques. Les dangers et les imprécisions qui résultent de cet éparpillement et de cette confusion ne sont que trop évidents.* »[1855]

Un élément inquiète davantage de Staercke : le fait « *qu'il y a[it] actuellement une tendance à un durcissement américain à l'égard de la France et, si l'on n'y prend pas garde, peut-être à l'égard de certains partenaires de l'Alliance* »[1856]. Son collègue américain à l'OTAN, W. Randolph Burgess lui a fait part de son inquiétude vis-à-vis des bruits concernant la volonté française de créer un comité de direction de l'Europe des Six pour la politique étrangère[1857], qui a causé « *un certain énervement américain qui serait certainement entretenu par une Angleterre évincée* »[1858].

La conférence de Genève est ajournée le 5 août 1959 sans qu'aucune solution n'ait été trouvée pour Berlin, malgré les concessions faites par les Occidentaux[1859]. La conception

---

[1854] Le 15 juillet 1959, Debré invite Spaak à passer par son cabinet à Paris. Il lui demande d'intervenir à l'OTAN afin d'empêcher la livraison d'armes au FLN par la Norvège et les États-Unis. Le secrétaire général, qui ne souhaite pas que « *la solidarité de l'Alliance atlantique* » soit mise à mal, intervient avec succès auprès des représentants permanents des deux pays. Il contribue en effet à empêcher la livraison des armements sans que l'affaire ne soit portée devant le Conseil atlantique (*Ibid.*, pp. 2-4).

[1855] *Ibid.*, pp. 7 bis-8.

[1856] *Ibid.*, p. 8.

[1857] En mars 1959, lors de son premier voyage officiel à l'étranger, de Gaulle fait part au nouveau président du Conseil italien, Antonio Segni, et son ministre des Affaires étrangères, Giuseppe Pella, de son projet d'une union politique européenne. Il souhaite développer une coopération politique entre les trois puissances de l'Europe continentale – la RFA, l'Italie et la France –, sans en exclure la Belgique, les Pays-Bas et peut-être d'autres nations. Selon lui, un tel projet permettrait à ces pays de constituer peu à peu « *un poids important dans le monde, du point de vue économique et politique, et plus tard du point de vue militaire* ». Et d'ajouter qu'« *il n'y a pas de raison d'abandonner la direction de l'Europe continentale aux Anglo-Saxons* ». En juin 1959, Couve de Murville explique à Pella qu'un tel projet suppose des consultations périodiques, la fixation d'un siège et l'organisation d'un secrétariat permanent (M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998, pp. 176-177).

[1858] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*

[1859] Lors de la conférence de Genève, les Occidentaux se déclarent prêts à considérer un accord intérimaire pour Berlin comportant la réunification de la ville sous l'autorité d'un conseil élu dans les deux parties de Berlin et chargé de l'administrer, ainsi que la création de commissions réunissant les deux Allemagnes, chargées de préparer des élections libres. Ils sont également disposés à limiter le niveau de leurs forces dans la ville, à supprimer les activités d'espionnage menées à partir des secteurs occidentaux et à transférer le

partagée par Paris et Bonn d'une certaine « *mollesse anglo-américaine* » vis-à-vis de Berlin et de la question allemande en général contribue d'ailleurs beaucoup au rapprochement entre Adenauer et de Gaulle[1860]. Khrouchtchev, qui ne se montre pas intéressé par les concessions occidentales, pense obtenir mieux à l'occasion de la conférence au sommet, qui reste son véritable objectif. Il est persuadé qu'il y décrochera la reconnaissance de la division de l'Allemagne et l'acceptation d'un plan de sécurité européenne qui conduira peu à peu à refouler les Américains hors d'Europe[1861]. En définitive, la conférence n'aura servi à rien[1862]. D'après Herter, elle « *s'est interrompue sans qu'il y ait un abandon complet des négociations ni un véritable renvoi sine die* »[1863]. En théorie, les ministres des Affaires étrangères peuvent donc être appelés à recommencer leurs négociations à tout instant. Herter doute néanmoins que cette possibilité se concrétise dans un avenir proche[1864].

Adenauer regrette l'érosion des positions occidentales vis-à-vis de Berlin et de la question allemande. Pour lui, il s'agit de « *garder son sang-froid et de tout faire pour que l'Occident demeure uni et ferme* »[1865]. Il redoute d'ailleurs un rapprochement entre les Anglo-Saxons et l'URSS à l'occasion de la conférence au sommet de Paris, lequel risquerait de conduire à une réduction des garanties de sécurité de la RFA sans aucune avancée dans la question allemande[1866]. En août 1959, le chancelier, accompagné de Blankenhorn, décide d'organiser à Menaggio une rencontre avec Stikker – alors représentant permanent des Pays-Bas au Conseil atlantique –, Spaak, de Staercke et Norstad afin de défendre la position internationale de la France, pays allié de la RFA par excellence[1867]. Adenauer, qui a appris la présence de Spaak et de Norstad dans la villa de De Staercke, située à Cannobio, demande à Stikker d'héberger la rencontre dans sa résidence de Loveno, également située à Menaggio, dans la province de Côme. La maison du Néerlandais se trouve à cinq minutes de la propriété du chancelier, où ce dernier passe habituellement ses vacances d'été[1868]. Spaak décrit la résidence de Stikker comme « *une villa magnifique dans un site enchanteur. Tout le*

---

contrôle de l'accès à Berlin aux autorités est-allemandes, qui restent certes sous la responsabilité soviétique. Pour ce qui concerne l'Allemagne, le secrétaire d'État américain Herter propose une procédure de réunification du pays accompagnée par une évacuation militaire simultanée de ce pays et par des accords de sécurité et de désarmement en Europe (G.H. Soutou, *La Guerre froide. 1943-1990, op. cit.,* p. 529-530).

[1860] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 528.

[1861] *Ibid.*, p. 530.

[1862] ID., *La guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 302.

[1863] AMAEB, EISENHOW., Télégramme 71, A. de Staercke, représentant permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, Paris, 4 septembre 1959 (L. de Vos (sous la dir.), *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance,* vol. 2-Défense, Bruxelles, 1998, p. 557).

[1864] *Ibid.*

[1865] K. Adenauer, *Mémoires 1956-1963*, Paris, 1969, p. 209.

[1866] G.H. Soutou, *La Guerre froide. 1943-1990, op. cit.,* p. 500.

[1867] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, Cannobio, 17 août 1959, p. 1. Contrairement aux Anglo-Saxons, les Français se sont montrés très fermes à propos de Berlin lors de la conférence de Genève de mai 1959 (*Ibid.*, p. 527).

[1868] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 1.

pittoresque italien allié au confort hollandais. Une vue splendide sur les montagnes et sur le lac [de Côme]. Une terrasse ombragée dans un beau jardin. Des boissons fraîches et les propos d'amis sûrs. »[1869]

L'entretien tourne tout entier autour de la visite d'Eisenhower en Europe, qui aura lieu fin août-début septembre 1959. De Staercke souligne deux traits saillants de la conversation : *« le gaullisme du chancelier et sa méfiance de l'Angleterre* »[1870]. Sans montrer d'inquiétude en ce qui concerne la visite du président à Bonn, Adenauer a de grandes appréhensions concernant la rencontre d'Eisenhower avec de Gaulle et tout d'abord sur le sujet de l'Algérie. Le chancelier explique très longuement que les partenaires de l'OTAN, et en particulier les Américains, doivent soutenir de Gaulle dans ce domaine. Cela revient dans l'immédiat à voter pour la France à l'ONU. Adenauer a appris de source sûre qu'un vote défavorable serait le signal, pour l'armée d'Algérie « *aguerrie, fanatique, lassée de ce qu'elle appelle les concessions et les atermoiements, d'un soulèvement contre de Gaulle* »[1871]. Elle profiterait de cet échec pour le renverser. Qu'arriverait-il alors, explique le chancelier, « *sinon une confusion qui ne profiterait qu'au communisme et qui permettrait aux Russes d'étendre leur influence en Afrique et dans tout le bassin méditerranéen ?* »[1872]. Le vote favorable des États-Unis, loin d'être acquis, est conditionné, déclare Norstad, à une précision de la politique algérienne de la France. Adenauer et Spaak insistent sur le fait que cette précision, si même elle existe dans l'esprit de De Gaulle, ne peut sans doute être publiée maintenant, parce que toute la politique du Général consiste à « *gagner sur les extrémistes en prolongeant une incertitude sur ses buts qui ne leur donn[e] pas de raison de l'attaquer tant qu'il [est] trop faible pour leur imposer ses vues* »[1873]. Dans l'esprit de Spaak, les États-Unis, en votant pour la France, hâteront le moment où le Général, « *seul homme pouvant arriver à une solution raisonnable* »[1874], sera en mesure de préciser sa politique. Norstad, qui admet la gravité de la question, émet l'espoir que la conversation de Gaulle-Eisenhower permettra d'éviter une abstention des États-Unis[1875].

Parmi les questions abordées, il y a celle de la participation de la France à la stratégie globale et celle du directoire à trois. Spaak et Norstad insistent sur le dommage causé à

[1869] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 203.
[1870] AMAEB, 18.298/VI/1- liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Cannobio, 17 août 1959, p. 2. Lors de la conférence de Genève de mai 1959, les Britanniques se sont montrés les plus disposés aux concessions sur l'Allemagne et sur Berlin. Adenauer reproche également au Royaume-Uni d'envisager, tout comme les États-Unis, des plans de réduction des forces en Europe centrale pour réamorcer la détente. Il redoute notamment le projet de « *disengagement* » soutenu par Macmillan qui vise à créer une « zone de sécurité intérieure » neutralisée ou faiblement armée similaire au plan Rapacki, dans laquelle l'Allemagne serait incluse (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 499 et 527 ; K. Adenauer, *op. cit.*, pp. 206-207).
[1871] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 3.
[1872] *Ibid.*
[1873] *Ibid.*
[1874] *Ibid.*
[1875] *Ibid.*, pp. 3-4.

l'Alliance par la divergence de vues qui paraît s'établir entre le chancelier et le Premier ministre britannique[1876]. S'agissant du directoire, de Staercke constate avec étonnement que le chancelier ne parait pas posséder toutes les données du problème. De Staercke a également l'impression qu'Adenauer joue « *une certaine ignorance pour en savoir davantage et réserver sa position ou pour lui permettre de la préciser suivant la nôtre* »[1877]. Pour le chancelier, puisqu'il existe un accord bilatéral entre les États-Unis et le Royaume-Uni « *pour la conduite du monde libre* », il ne voit pas pourquoi la France n'y participerait pas, « *car l'Europe continentale [doit] y avoir une voix* »[1878]. Les invités démentent la prémisse. Il n'y a pas de pareil accord. Au contraire, explique Norstad, « *tout le progrès politique de l'OTAN, surtout depuis le développement de la conduite de la consultation sous l'impulsion de Spaak, [a] été de donner à chacun sa voix et d'assurer la présence de tous* »[1879]. Adenauer déclare alors que, puisqu'il n'existe pas d'accord bilatéral anglo-saxon, il ne voit pas pourquoi il faudrait créer un directoire à trois. « *Il faut tout faire* », dit-il, « *pour développer l'OTAN, ne rien faire contre les Américains, soutenir de Gaulle là où cela est raisonnable – et l'Algérie nous offre une opportunité qui peut nous permettre d'être fermes ailleurs – et enfin, dit-il en souriant, amener l'Angleterre à avoir de la solidarité la même conception que ses Alliés* »[1880]. Spaak conclut, avec l'approbation d'Adenauer, sur la nécessité d'aider de Gaulle en Algérie et, si on lui refuse le directoire, de lui proposer autre chose. En d'autres termes, l'entretien du président avec de Gaulle doit être « *soigneusement préparé de façon à ne pas provoquer un échec en esquivant les problèmes* »[1881].

Lors de sa rencontre avec de Gaulle les 2 et 3 septembre 1959, Eisenhower promet l'appui américain en ce qui concerne l'Algérie[1882], tout en évoquant les réticences de l'opinion de son pays dues à une large tradition anticolonialiste et à une antipathie vis-à-vis de l'emploi de la force. Il salue en outre le discours que de Gaulle prévoit de prononcer sur l'autodétermination et qu'il a reçu en primeur. Pour le président américain, ce programme est « *le plus courageux et le plus réaliste (...) en ce qui concerne l'Algérie* »[1883]. De Gaulle aborde quant à lui son idée de consultation à trois sur les problèmes existant à l'échelle mondiale et sur les questions nucléaires. Eisenhower confirme que les États-Unis ne lanceront

---

[1876] *Ibid.*, p. 4.
[1877] *Ibid.*, p. 4.
[1878] *Ibid.*
[1879] *Ibid.*
[1880] *Ibid.*, p. 6.
[1881] *Ibid.*, p. 7.
[1882] M. Vaïsse, *op. cit.,* p. 65. Malgré l'abstention américaine, le projet de résolution voté le 13 décembre 1959 en faveur de la reconnaissance du droit de l'Algérie à l'indépendance n'atteint pas, et de loin, la majorité requise (39 pour, 22 contre et 20 abstentions) (*Ibid.*, p. 71-72).
[1883] *Ibid.,* p. 65.

jamais une guerre nucléaire sans consulter leurs principaux Alliés mais qu'en raison de la loi Mac Mahon[1884] aucune consultation ne peut être institutionalisée[1885].

Lors d'entretiens qui ont lieu à Rambouillet le 20 décembre 1959, Eisenhower donne son accord à de Gaulle pour aboutir à l'élaboration d'une stratégie globale entre les trois Grands. Dans ce cadre, il suggère que soit créé un mécanisme clandestin de consultations tripartites, qui ne susciterait pas de susceptibilités de la part des autres Alliés[1886]. Le tripartisme est alors expérimenté sans grands résultats au vu des désaccords qui existent entre de Gaulle et les anglo-saxons à propos de Berlin et surtout à propos de la question nucléaire[1887].

C'est dans ce contexte, et conformément à la suggestion de Spaak, que le nouveau secrétaire d'État américain Herter rédige un document, nommé plus tard « plan Herter » ou « plan des dix ans », qui propose aux membres du Conseil atlantique de définir l'activité de l'Alliance jusqu'en 1969, date à partir de laquelle, selon l'article 13 du traité de l'Atlantique Nord, chaque partenaire pourrait se retirer de l'Alliance, moyennant un préavis d'un an. Herter se borne alors à lancer l'idée, laissant au Conseil atlantique le soin de lui donner forme[1888]. Spaak espère que la rédaction de ce texte permettra de « *maintenir la cohésion des pays libres [au sein de l'Alliance] [et leur donnera] de nouveaux objectifs en plus de ceux de leur défense commune* »[1889]. La crise du Congo démontre pourtant que l'Organisation ne parvient pas à transposer la solidarité de ses membres hors de la zone d'application du traité de Washington. Désillusion d'autant plus grande que le sommet de Paris, tant attendu par les Belges, ne parvient pas à aboutir.

D'une déception à l'autre : l'échec du sommet de Paris et le manque de solidarité sur la question du Congo

Une nouvelle rencontre avec Vinogradov a lieu chez de Staercke le 2 mars 1960[1890]. L'ambassadeur entame la conversation sur « *l'éternelle et constante attaque de l'Allemagne Fédérale d'Adenauer et de l'esprit revanchard des Allemands* »[1891]. Dans ses

[1884] En vertu de la loi Mac Mahon, adoptée par le Congrès américain le 2 août 1946 et amendée en 1954, il est strictement interdit de transmettre aux autres puissances, même alliées, toute information sensible concernant le développement de l'énergie atomique américaine ou d'armes nucléaires issues des États-Unis (A. Poilbout, « Quelle stratégie nucléaire pour la France ? », *Revue historique des armées*, n°262, 2011, p. 53).
[1885] M. Vaïsse, *op. cit.,* p. 133.
[1886] *Ibid.*, pp. 123-124.
[1887] *Ibid.*, p. 125.
[1888] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 122 et 212.
[1889] FPHS, 295/5543, Spaak à Herter, Paris, 9 novembre 1959 (cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 570).
[1890] FPHS, 351/6628, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 5 mars 1960, p. 2.
[1891] *Ibid.*, p. 4.

correspondances, de Staercke confie à P. Wigny que, selon lui, « *le premier objectif poursuivi par l'URSS à travers toutes les conférences internationales sera, d'une manière ou d'une autre, petit à petit ou brusquement, directement ou indirectement, de détacher l'Allemagne de l'Alliance occidentale. (...) Pour atteindre ce but, tous les moyens seront bons : nous attaquer, nous plaindre, nous cajoler, prendre même notre défense jusqu'à nous rendre, en fin de compte, assez divisés, assez incertains pour être réduits à merci.* »[1892]

Le sujet principal de la conversation traite à nouveau des thématiques à aborder au sommet de Paris. Vinogradov insiste sur la nécessité d'y régler la question de Berlin. Comme il avait déclaré plusieurs fois qu'il fallait s'en tenir au *statu quo*, les Belges lui demandent comment il peut concilier une modification du statut de Berlin avec le *statu quo*. Il répond alors que, « *les droits d'occupation étant de plus en plus périmés, il [faut] négocier un statut de la ville libre. Sur ce point, les Occidentaux (...) [doivent] accepter une thèse aussi raisonnable et qui respect[e] tous leurs droits.* »[1893] Les Belges objectent alors que « *la détente ne [peut] pas s'établir en un jour, ni par une seule conférence et que la volonté de résoudre le problème de Berlin dans le sens russe à la conférence au sommet signifierait probablement son échec et la fin de la détente* »[1894]. Vinogradov répond que la solution ne doit pas nécessairement être immédiate même si un délai de deux ou trois ans serait trop long selon lui[1895]. Dans le cours de la conversation, l'ambassadeur soviétique agite plusieurs fois l'alternative d'un traité de paix séparé avec l'Allemagne de l'Est. D'après de Staercke, *« la division perpétuée de l'Allemagne est maintenant une conception habituelle, normale, ancrée (...) presque définitive de la diplomatie russe* »[1896].

Pour la première fois, Vinogradov propose, sans que cela ne soit suggéré par Spaak, d'élargir les négociations de Paris à la question du désarmement, « *pourvu* », dit-il, « *que nos experts ne gâchent pas tout* »[1897]. Selon les mots de De Staercke, « *[a]près le cantique obligé sur le désarmement universel et total*[1898] *dont l'URSS [est] le généreux champion,*

[1892] *Ibid.*
[1893] *Ibid.*, p. 5.
[1894] *Ibid.*
[1895] *Ibid.*, pp. 5-6.
[1896] *Ibid.*, p. 6.
[1897] *Ibid.*
[1898] *Ibid.* Le « plan soviétique » préconise à l'époque le « *désarmement général et complet* », c'est-à-dire la renonciation par les États au « *maintien de toute force armée, à l'exception de contingents réduits à leur plus simple expression, dotés d'armes légères et chargés de maintenir l'ordre à l'intérieur de chaque pays* ». Khrouchtchev argumente qu'un tel désarmement a pour conséquence que, « *[d]épouillés des moyens de se faire la guerre, les États seraient condamnés à coexister pacifiquement et n'auraient d'autres ressources que d'éprouver la supériorité de leurs systèmes sociaux dans une compétition non belliqueuse* ». En ce qui concerne le contrôle du désarmement, Khrouchtchev admet que l'on puisse « *procéder à toute vérification, à toute inspection, s'il surgi[t] le moindre doute sur la bonne foi de l'une des parties à l'accord* ». Mais il s'agit d'un contrôle *a posteriori*, non du contrôle de la régularité des opérations, le seul concevable dans une atmosphère de méfiance, voire de tensions internationales. Les Occidentaux soutiennent également l'idée d'un plan de désarmement général et complet, à la condition qu'il soit « *graduel, équilibré et contrôlé* ». Selon cette vision,

[Vinogradov admet] que deux ou trois grandes décisions pourraient être prises (...) dans ce domaine »[1899]. Les Belges soulignent à ce propos tout l'intérêt du discours que Khrouchtchev a présenté le 14 janvier à la quatrième session du Soviet suprême de l'URSS et dans lequel il a défendu un vaste programme de réduction des forces armées de l'URSS[1900]. Les Belges recommandent de partir de ce discours pour initier un contrôle sur les mesures de désarmement conventionnel déjà indiquées par l'URSS et sans aucun doute souhaitées par l'Occident. Sur ce sujet, Vinogradov critique à diverses reprises le travail des experts : « *Ils savent tout et de plus en plus (...) nous ne comprenons plus rien.* »[1901] De Staercke confiera à P. Wigny qu'à la lumière de ces commentaires, il semble que les Soviétiques éprouvent quelques difficultés à préparer la conférence au sommet[1902]. Or, explique de Staercke, « *toute l'optique de la conversation était [pourtant] dans le sens d'une réussite [de celle-ci]* »[1903].

Enfin, Spaak suggère à un moment donné « *qu'un des tests de la volonté de s'entendre entre l'Est et l'Ouest serait une coopération dans l'aide aux pays sous-développés et que c'[est] un des points qu'il [faudrait] aborder à la conférence au sommet* »[1904]. À cet égard, « *Vinogradov demeur[e] muet, mais sa mimique exprim[e] bien que l'idée d'une collaboration dans ce domaine n'[est] pas dans son esprit et ne l'enchant[e] guère* »[1905]. Vinogradov insiste pour qu'un nouveau dîner soit organisé chez lui au début d'avril, immédiatement avant la conférence au sommet afin de « *voir à ce moment comment la situation se présente* »[1906].

Le 1er mai 1960, juste avant la conférence au sommet de Paris, un avion-espion américain U-2 est abattu par un missile soviétique au-dessus du territoire de l'URSS[1907]. Khrouchtchev saisit l'occasion, en rendant l'affaire publique, pour déclencher une crise[1908]. C'est dans ce contexte tumultueux que Spaak rencontre une dernière fois Vinogradov le

---

il n'y a « *pas de désarmement sans contrôle, pas de contrôle sans désarmement, mais immédiatement tout le désarmement actuellement contrôlable* » (J. Klein, *op. cit.*, pp. 231-233, 235 ; A. Willot, *op. cit.*, p. 115).

1899 FPHS, 351/6628, *op. cit.*, pp. 6-7.

1900 *Ibid.*, p. 7. Le 14 janvier 1960, l'URSS décide de réduire ses effectifs militaires à 2 423 000 hommes (contre 2 500 000 hommes pour les États-Unis) (A. Willot, *op. cit.*). L'argument avancé consiste à démontrer que, grâce à une puissance de feu considérablement augmentée par l'acquisition d'armes nucléaires et missiles balistiques, les forces classiques soviétiques n'ont plus besoin d'effectifs aussi importants (J.-Ch., Romer, *La guerre nucléaire de Staline à Khrouchtchev. Essai sur la constitution d'une culture stratégique en URSS, 1945-1965*, Paris, 1991, pp. 186-187).

1901 FPHS, 351/6628, *op. cit.*, p. 7.

1902 *Ibid.*

1903 *Ibid.,* p. 8.

1904 *Ibid.*

1905 *Ibid.*

1906 *Ibid.*

1907 Eisenhower, partisan du désarmement, avait autorisé que les U-2 observent les installations de missiles intercontinentaux soviétiques afin de prouver que les Soviétiques ne mettaient pas en service opérationnel la première génération de leur ICBM et légitimer ainsi sa politique de réduction des armements stratégiques américains (G.-H. Soutou, *op. cit.,* pp. 531).

1908 Il y avait eu auparavant de nombreux survols, mais chaque fois les Soviétiques s'étaient contentés de protestations discrètes (*Ibid.*, p. 532).

13 mai 1960, mais en dehors de la présence de De Staercke cette fois. La conversation, qui a lieu chez l'ambassadeur de Pologne, porte naturellement sur l'incident de l'avion descendu en URSS. Vinogradov insiste vivement sur le grand mécontentement et le désappointement personnels de Khrouchtchev. D'après l'ambassadeur soviétique, Khrouchtchev a volontairement essayé de mettre hors de cause le président des États-Unis dans son premier discours et il est d'autant plus mécontent que celui-ci non seulement a pris la responsabilité de l'incident mais surtout a annoncé que son pays poursuivrait la politique de survol. Spaak a alors le sentiment que « *cette attitude du Président [rend] difficile la position personnelle de M. Khrouchtchev (ceci recoupe certains renseignements qui ont été donnés lors de la conférence officieuse que les Ambassadeurs de l'OTAN ont tenue hier dans [son] cabinet)* »[1909].

Vinogradov soutient également que plus aucun avion américain n'avait survolé l'URSS jusqu'au 9 avril dernier. Il en tire dès lors la conclusion que les Américains ont délibérément voulu soit manifester ce qu'il appelle une « *politique de force* »[1910], soit créer un incident à la veille de la conférence. Et d'ajouter que cet événement est d'autant plus grave s'il a été délibérément voulu par le président et « *plus grave encore s'il s'est produit le Président l'ignorant, ce qui serait alors la preuve qu'il y a aux États-Unis des milieux qui cherchent à contrecarrer la politique de détente* »[1911].

Au cours de la conversation sur les problèmes de désarmement, Spaak constate également que l'ambassadeur soviétique est dans « *l'impossibilité absolue* »[1912] de donner la moindre indication sur le contrôle qui devrait être exercé en cas de désarmement atomique. Sur ce sujet, il ne peut rien faire d'autre que répéter la volonté de désarmement général qui d'après lui est à la base de la politique de l'URSS[1913]. En définitive, et contrairement à ce à quoi s'attend Spaak, Vinogradov donne l'impression, malgré un mécontentement non dissimulé de l'incident du U-2, que Khrouchtchev désire toujours que la conférence au sommet aboutisse[1914].

Pourtant, le 14 mai 1960, alors que la conférence au sommet vient de commencer, le premier secrétaire exige non seulement qu'Eisenhower présente des excuses et s'engage à renoncer à ces vols mais également qu'il punisse les responsables. Le président américain ne peut évidemment pas accepter cela et se contente de dire qu'il n'y aurait plus de vols pendant

---

[1909] FPHS, 351/6630, Note de Spaak, [Paris], 13 mai 1960, p. 1.
[1910] *Ibid.*
[1911] *Ibid.*
[1912] *Ibid.*
[1913] *Ibid.*
[1914] *Ibid.*, p. 2.

le reste de son mandat. Khrouchtchev fait par conséquent échouer la conférence avant que les travaux ne commencent[1915].

Deux mois après l'échec de la conférence au sommet, la Belgique est submergée par les tensions liées à l'indépendance de son ancienne colonie. Le 14 juillet 1960, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte une résolution qui vise à fournir une assistance militaire au Congo et exige le retrait des troupes belges venues organiser le rapatriement des résidents belges dont la sécurité est mise à mal depuis la mutinerie de la Force publique[1916]. Wigny exprime alors à Spaak la déception que lui a causée l'attitude des Alliés à l'OTAN vis-à-vis de l'affaire congolaise, notamment lors des débats au Conseil de sécurité[1917]. Seuls la France et le Royaume-Uni se sont abstenus de signer la résolution appuyée par les États-Unis et l'URSS[1918]. Sur les conseils d'André de Staercke, Spaak n'expédie cependant pas la lettre – d'une rare acrimonie – qu'il s'apprêtait à envoyer au président Eisenhower au sujet de l'attitude de son pays dans la crise[1919].

Spaak, particulièrement irrité par la réaction internationale vis-à-vis de la Belgique, attire néanmoins l'attention de Wigny sur le fait que le gouvernement belge « *a eu tort (...) [d'avoir] voulu décider seul de ce qu'il entendait faire au Congo ; tout au plus s'est-il contenté [jusqu'à l'indépendance du Congo]*[1920] *d'informer ses Alliés de ce qu'il avait décidé de faire* »[1921]. Spaak explique néanmoins que « *ce [n'est] pas tellement un reproche à la*

[1915] G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 532. Une série de facteurs peuvent expliquer la décision de Khrouchtchev. Tout d'abord, le refus d'Eisenhower de présenter des excuses et de renoncer définitivement à de tels survols risque de faire perdre la face à Khrouchtchev au sein du mouvement communiste international. Ensuite, il est probable que le leader soviétique se soit heurté à une opposition interne vis-à-vis de la conférence, singulièrement à propos de l'idée d'un accord sur Berlin qui, selon certains, paraît dangereuse pour la stabilité de la RDA. Enfin, Khrouchtchev pense sans doute qu'en maintenant la pression, il pourra obtenir mieux, dans des conditions plus favorables (*Ibid.,* pp. 533-534).

[1916] Ce sera chose faite le 14 août, en ce compris la prise en charge de la base de Kamina par l'ONU le 30 août 1960 (M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 587).

[1917] FPHS, 331/6231, C. Schuurmans, Entretien de Monsieur P.-H. Spaak avec Monsieur P. Wigny le mercredi 14 septembre 1960, Bruxelles, s.d., p. 1.

[1918] R. Coolsaet, *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, 2002, p. 158.

[1919] M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 591.

[1920] Spaak, reconnaît qu'avant le 30 juin 1960, le gouvernement belge n'a pas procédé à une véritable consultation de ses alliés. Si, à diverses reprises, le ministre des Affaires étrangères et le représentant permanent de la Belgique ont informé leurs partenaires de la politique arrêtée à Bruxelles, ce n'est pas là, selon lui, une véritable consultation. Pour Spaak, la Belgique n'a cependant rien fait d'autre que ce que d'autres pays avaient fait avant elle et, selon lui, personne n'a demandé autre chose au ministre Wigny. Et d'ajouter que les événements ont démontré que la politique de la Belgique a eu « *des conséquences incalculables* ». Spaak estime néanmoins qu'après le 30 juin, « *le gouvernement belge a fait, au sein de l'OTAN, tout ce qu'il devait faire [puisque,] à différentes reprises, le représentant permanent a expliqué comment la Belgique entendait appliquer les résolutions du Conseil de sécurité et a réclamé l'avis de ses partenaires* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 septembre 1960, p. 2).

[1921] FPHS, 331/6231, *op. cit.*, pp. 1-2. De Staercke admet à propos de la politique belge au Congo avant l'indépendance qu'« *[i]l est tout à fait clair, d'après les paroles du ministre lui-même, que nous avons informé l'OTAN régulièrement d'une politique déjà définie par nous au lieu de consulter sur une politique avant de la définir, comme le suggère le rapport des trois Sages* » (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à F. de Sélys, Paris, 27 septembre 1960, p. 3). Et de Staercke d'ajouter néanmoins que, « *certes la Belgique aurait pu dire à ses partenaires qu'elle se trouvait devant de graves problèmes créés par l'évolution*

Belgique qu'il entend [faire], mais plutôt une condamnation de la politique de consultation de l'OTAN qui est nettement insuffisante »[1922]. Sur ce point, il regrette, d'une part, que certains gouvernements, notamment ceux des pays scandinaves et du Canada, aient refusé les consultations lorsqu'elles ont été demandées par les Belges après le 30 juin 1960[1923]. Spaak déplore, d'autre part, « *l'absence de solidarité* »[1924] qui se manifeste nettement de la part de certains alliés. Il cite l'exemple des États-Unis qui ont, par leur attitude lors du conflit de Suez et maintenant dans l'affaire du Congo, montré « *une dualité de leur politique qui est inconcevable avec l'idée de la solidarité atlantique* »[1925]. Pour Spaak, « *Washington entend conduire à sa guise une politique strictement américaine à l'ONU, où il essaie de se concilier les bonnes grâces du tiers-monde* »[1926].

Enfin, Spaak ne comprend pas la réaction de certains milieux belges mais également des ministres de son gouvernement, qui veulent *« se venger sur l'OTAN de leur déconvenue à l'ONU* »[1927]. Il s'élève notamment contre la déclaration du Premier ministre Gaston Eyskens annonçant une réduction sensible de l'effort militaire de la Belgique à l'OTAN[1928]. Wigny répond qu'« *il n'est pas question pour la Belgique ni de renverser les alliances, ni de faillir à ses engagements, mais qu'il faut cependant comprendre l'émotivité et l'amertume de l'opinion publique belge insultée injustement devant une assise internationale où le parti pris l'emporte sur l'équité* »[1929]. Il ajoute que, pour le moment, le gouvernement belge désire « *prendre quelque peu [ses] distances à l'égard des Américains* »[1930]. Spaak met alors Wigny en garde contre « *une réaction de Washington qui pourrait être tenté de conclure un accord avec l'URSS dont l'Europe ferait les frais. Car l'Europe sans les États-Unis est incapable de se défendre.* »[1931] En réalité, Spaak estime que « *[l]a Belgique est dans une situation extrêmement difficile et délicate* », et avoue même à un ami ne pas savoir « *comment elle va*

---

générale du continent africain qui s'est développée sans qu'elle en soit responsable [et] aurait pu exiger leur avis et leur caution pour sa politique, mais le problème se pose : si nous l'avions fait, nos partenaires auraient-ils accepté de faire de la question congolaise un problème OTAN ? » (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P. Wigny, *op. cit.*, p. 6).

[1922] FPHS, 331/6231, *op. cit.*

[1923] *Ibid.* D'après Spaak en effet, « *le Canada et les pays scandinaves ont refusé de donner le moindre avis et se sont contentés des informations données ; la consultation s'est donc vue arrêtée par le refus d'opinion* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III, *op. cit.*).

[1924] FPHS, 331/6231, *op. cit.*, p. 3.

[1925] *Ibid.*

[1926] *Ibid.*

[1927] *Ibid.*

[1928] Le 8 juillet 1960, de Staercke est chargé par son gouvernement d'avertir le Conseil atlantique ainsi que le SHAPE du prélèvement de six compagnies d'infanterie stationnées en Allemagne. Il est alors prévu que trois de ces unités seront envoyées au Congo, dans les plus brefs délais, afin de « *sauvegarder les vies humaines* » des ressortissants belges au Congo (FPHS, 330/6217, de Staercke à Spaak, Paris, 8 juillet 1960 ; FPHS, 330/6219, de Staercke, Télégramme numéro 108 du 13 juillet 1960, s.l., p. 1).

[1929] FPHS, 331/6231, *op. cit.*, p. 4.

[1930] *Ibid.*

[1931] *Ibid.*

s'en tirer, car l'actuel gouvernement est sans autorité intérieure et sans prestige à l'extérieur »[1932].

La crainte d'un renforcement de l'isolationnisme américain est accentuée lors de la rencontre de De Gaulle et Adenauer à Rambouillet les 29 et 30 juillet 1960[1933]. Les deux hommes y signent un accord stratégique qui prévoit que l'OTAN soit réformée de manière limitée, que l'Europe existe par elle-même sur le plan militaire et que la France et l'Allemagne en prennent la tête[1934]. Pour le général, il faut « *mettre un terme à l'" intégration " américaine [telle qu'elle se met] présentement [en place] [au sein de] l'Alliance atlantique et qui est contradictoire avec l'existence d'une Europe ayant au point de vue international sa personnalité et sa responsabilité. L'Alliance atlantique doit être fondée sur de nouvelles bases. C'est à l'Europe de les proposer.* »[1935] Le chancelier adhère à l'idée d'une nécessaire réforme de l'OTAN qui devrait certes conduire à ce que l'« *Europe apprenne à exister par ses propres moyens, [mais] pourvu que l'URSS ne s'imagine pas pour autant avoir réussi à disloquer l'Occident et que les États-Unis ne se trouvent pas renforcés dans leur isolationnisme* »[1936]. Adenauer propose, dans ce cadre, des conversations d'état-major franco-allemandes et déclare admettre que les Américains ne doivent pas être les seuls à posséder l'arme atomique au sein de l'OTAN, reconnaissant ainsi la légitimité de l'effort nucléaire français. Il estime néanmoins que l'effort nucléaire de la France ne doit pas l'amener à réduire de façon excessive ses forces conventionnelles car cela pourrait offrir un avantage à l'URSS[1937].

À l'issue de cette réunion, d'aucuns considèrent que les relations entre les deux hommes se placent « *sur un plan supérieur de confiance et d'amitié* »[1938] et que, dans l'esprit du Général, la réforme de l'OTAN est consubstantiellement liée à la constitution d'une Europe politique, qui annonce étroitement le plan Fouchet dont nous parlerons ultérieurement[1939].

[1932] FPHS, 180/3705, P.-H. Spaak à J. Rens, s.l., 29 juillet 1960.
[1933] Adenauer pensait initialement refuser l'invitation de De Gaulle. Depuis 1958, le chancelier avait en effet toujours dit à de Gaulle qu'il n'était pas question pour lui de remettre en cause l'intégration au sein de l'OTAN ni les liens étroits qui existaient entre la RFA et les États-Unis. Pour de Staercke, l'acceptation d'Adenauer de participer à la rencontre de Rambouillet, qui était inévitable « *sous peine de froisser le Général* », démontre « *à quel point l'humeur tient une place dans la politique même et surtout quand elle est faite par les grands hommes* » (AMAEB., 18.298/III-IV- liasse IV, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 28 juillet 1960, p. 3 ; *Ibid.*, liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 septembre 1960, p. 3 ; G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, 1996, p. 156).
[1934] *Ibid.*, p. 165.
[1935] *Ibid.*, p. 161.
[1936] *Ibid.*, p. 165.
[1937] *Ibid.*, pp. 164-165.
[1938] *Ibid.*, p. 159.
[1939] *Ibid.*, pp. 159-161.

Le 5 septembre 1960, de Gaulle tient une conférence de presse dans laquelle il trace les grandes lignes de la coopération qui, à son estime, devrait lier les six pays du Marché commun. Il déclare notamment qu'«*[a]ssurer la coopération régulière des États de l'Europe occidentale, c'est ce que la France considère comme étant souhaitable, possible et pratique dans le domaine politique, économique, culturel et dans celui de la défense. (...) Cela comporte un concert organisé, régulier, des gouvernements responsables et puis le travail d'organismes spécialisés dans chacun des domaines communs et subordonnés aux gouvernements.* »[1940] Il recommande également d'organiser, « *le plus tôt possible, un solennel référendum européen de manière à donner à ce départ de l'Europe le caractère d'adhésion, d'intervention populaire qui lui est indispensable* »[1941]. Il suggère enfin un « *ajustement* » des traités de Paris et de Rome qui rendrait possible, selon lui, l'unification politique de l'Europe[1942].

L'initiative de De Gaulle éveille dès le début beaucoup de suspicion auprès des partenaires européens et américains. Pour le président américain en effet, l'intégration atlantique est une condition *sine qua non* à la présence des troupes américaines en Europe[1943]. Pour Spaak, « *[l]a crainte de voir (...) l'Alliance atlantique affaiblie et la Commission du Marché commun privée d'une partie de son autorité inquiétait ceux qui étaient mis au courant des intentions françaises* »[1944]. Si Spaak se dit partisan d'une Europe unie, il rappelle aux représentants permanents de l'OTAN *« le devoir que trace, aux membres de l'Alliance, le rapport des Trois Sages : il faut se consulter sur toute politique qui peut gêner ou inquiéter les autres partenaires ; à tort ou à raison, c'est le cas de la relance européenne. Si l'OTAN devait en être informée au moment où des décisions seraient prises, ce serait à nouveau de l'information mais non pas de la consultation* »[1945]. C'est dans ce contexte de stagnation, pendant lequel la communauté atlantique peine à progresser sur la voie de la consultation et de la coopération entre les partenaires[1946], que le SACEUR relance, à Menaggio, son projet nucléaire pour l'OTAN.

[1940] AGR, Fonds Harmel, 759, S.n., Unification politique de l'Europe. Rappel historique, Bruxelles, 17 mai 1967, p. 9.
[1941] *Ibid.*
[1942] *Ibid.*
[1943] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 12 septembre 1960, p. 2.
[1944] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 357.
[1945] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 septembre 1960, pp. 3-4.
[1946] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse Van Zeeland 1963, A. de Staercke à P. Van Zeeland, Paris, 19 janvier 1963, p. 1 ; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 1. Spaak regrette le manque de coopération qui existe entre les pays membres de l'OTAN dans les domaines économique et scientifique, mais également dans le domaine militaire où « *tout progrès est bloqué par les divergences de vues sur l'intégration* » (*Ibid.*, p. 5).

Le « projet Norstad », une opportunité pour la communauté atlantique ?

Selon Norstad, la mise en place d'IRBM sous double clé sur le territoire OTAN permet de faire face au déséquilibre persistant entre les forces conventionnelles de l'Alliance atlantique et celles du Pacte de Varsovie. Néanmoins, comme son prédécesseur le général Gruenther, il recommande d'aller plus loin et de créer un « *NATO atomic stockpile* »[1947]. Plus précisément, le « *projet Norstad* »[1948] préconise qu'un stock atomique propre à l'OTAN soit mis *« sous le contrôle opérationnel du SACEUR* »[1949] et composé d'IRBM de deuxième génération fixes ou mobiles[1950], bientôt disponibles aux États-Unis[1951]. En outre, Norstad souhaite que cinq sous-marins américains équipés de missiles mer-sol Polaris soient assignés au SACEUR dès 1962[1952]. Il recommande que ces fusées Polaris mobiles[1953] deviennent une propriété non pas des États-Unis mais de l'OTAN dans les mêmes conditions que celles qui prévalent pour les têtes atomiques. Ces fusées Polaris séjourneraient sur le territoire des pays atlantiques disposés à les accepter, d'une manière permanente ou non. D'après Norstad, comme la propriété des têtes atomiques et des fusées serait indépendante du stockage des têtes atomiques, « *on pourrait ménager les susceptibilités de la France* »[1954].

Norstad réclame avec beaucoup d'insistance la mise en place d'une force de frappe atlantique. Il considère en effet que l'installation sous double clé d'IRBM de première génération en Europe est insuffisante pour faire face aux défis stratégiques que l'Alliance atlantique doit relever[1955]. Parmi ceux-ci, il y a, en premier lieu, la politique d'indépendance

---

[1947] R.S. Jordan, *Norstad: Cold War NATO Supreme Commander*, New York, 2000, p. 104.
[1948] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 10; R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 116.
[1949] *Ibid.*, p. 107.
[1950] *Ibid.*, p. 112. Les IRBM mobiles sont montés sur des véhicules terrestres (D. Truchet, *Le projet de force de frappe multilatérale*, Paris, 1972, p. 26).
[1951] R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 111.
[1952] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 11.
[1953] *Ibid.*, p. 12.
[1954] *Ibid.*
[1955] D. Truchet, *op. cit.*, p. 16. Les IRBM américains de première génération sont en effet des engins à carburant liquide dont la mise à feu exige de longs délais. Les IRBM de deuxième génération de type « Polaris » fonctionnent quant à eux avec du carburant solide et sont dès lors bien plus performants puisqu'ils peuvent être instantanément mis à feu. Norstad estime que leur portée devrait atteindre environ 3700 km en 1963 (*Ibid.*, pp. 16, 25; R.S. Jordan, *op. cit.*, pp. 111-112).

atomique des pays européens[1956] et, singulièrement, celle de la France, toutes les deux très mal perçues par le SACEUR[1957].

Après avoir réussi à convaincre les chefs de gouvernement de l'OTAN ainsi que la hiérarchie militaire des États-Unis de la pertinence de son projet[1958], Norstad présente, à titre personnel, sa proposition de force de frappe atlantique aux parlementaires de l'OTAN le 21 novembre 1959[1959]. D'emblée, le secrétaire général de l'OTAN estime que la mise en place d'une telle force atomique constituerait une nouvelle étape importante pour l'Alliance, qui deviendrait ainsi la « *quatrième puissance nucléaire* »[1960] après les États-Unis, le Royaume-Uni et la France[1961]. Spaak voit également plusieurs avantages au projet. Primo, celui-ci consituerait une réponse durable à la problématique de l'armement nucléaire de la RFA[1962]. Secundo, la force de frappe atlantique pourrait rassurer la France en matière de dissuasion occidentale. Tertio, elle pourrait mettre un terme « *aux controverses dangereuses actuellement développées par le Royaume-Uni* »[1963]. Quarto, elle renforcerait la cohésion de l'Alliance et permettrait à l'Europe d'être davantage associée aux décisions en matière de stratégie nucléaire[1964].

L'argumentation défendue par Norstad auprès des Européens en faveur d'une force nucléaire atlantique se veut rassurante. L'idée serait, dit-il, que les États-Unis donnent

---

[1956] R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 105. Le SACEUR voit d'ailleurs d'un très mauvais œil le protocole franco-germano-italien du 25 novembre 1957, qui prévoit la mise en place d'une communauté de recherche et de production en matière d'armements nucléaires entre les trois pays. Norstad s'oppose en effet à ce que les pays européens membres de l'OTAN détournent les ressources américaines pour développer leurs propres armes nucléaires. Norstad avertit d'ailleurs qu'une telle démarche des Européens entraînerait le refus d'aide financière des États-Unis en faveur des projets de développement des armes conventionnelles (*Ibid.*, 110-111).

[1957] Norstad espère que la mise en place d'une « *capacité atomique intégrée dans l'OTAN* » découragera « *l'unilatéralisme français* » (*Ibid.*, p. 105).

[1958] *Ibid.*, pp. 105-107. Initialement, le Comité des chefs d'état-major intermarmées (*Joint Chiefs of Staff*-JCS) s'oppose au projet Norstad et préfère la mise en place d'accords de stockage bilatéraux entre les pays membres de l'OTAN et les États-Unis afin de préserver la « liberté d'action » des Américains (*Ibid.*, pp. 106-107).

[1959] *Ibid.*, p. 115.

[1960] *Ibid.*, p. 116.

[1961] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 9. En réalité, la première bombe « A » de la France n'explosera que le 13 février 1960 (D. Truchet, *op. cit.*, p. 16).

[1962] R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 105. La décision d'Eisenhower de 1958, soutenue par Norstad, de remettre des armes nucléaires tactiques à la RFA, certes sous double clé, inquiète les Occidentaux. De son côté, Adenauer ne souhaite pas rester un « protectorat nucléaire » des États-Unis (*Ibid.*, p. 109 ; G.-H. Soutou, *La Guerre froide. 1943-1990, op. cit.,* p. 495 ; ID., *l'alliance incertaine*, *op. cit.*, p. 116).

[1963] R.S. Jordan, *op. cit.,* p. 105. Lors du Conseil de l'Atlantique Nord de décembre 1958, le ministre de la Défense britannique Duncan Sandys a en effet averti ses collègues que son pays emploiera sa future force nucléaire nationale (fusées Blue Streak et missiles Blue Steel) en toute liberté. Et d'ajouter que l'indépendance nucléaire britannique pourrait être la seule méthode pour préserver la paix. Deux ans après la crise de Suez, Sandys sous-entend donc que les États-Unis pourraient hésiter à défendre l'Europe. En d'autres termes, il reviendrait éventuellement au Royaume-Uni d'actionner le détonateur pour contraindre Washington à avoir recours aux représailles massives (F. David, *John Foster Dulles, Secrétaire d'État, père de l'Europe et Cold Warrior*, Paris, 2010, p. 472).

[1964] R.S. Jordan, *op. cit.*

« *gratuitement* »[1965] à l'Alliance des têtes atomiques, qui n'appartiendraient donc plus aux États-Unis mais bien à l'OTAN « *pour la durée de son existence* »[1966]. Leur usage serait subordonné à l'autorisation du Conseil. Les têtes atomiques seraient mises sous le commandement du SACEUR. La localisation et tous les problèmes que cette propriété soulèverait seraient de la compétence d'un petit nombre de représentants permanents au Conseil atlantique, qui pourraient aussi bien être issus de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Islande que des États-Unis ou de la France. En définitive, assure Norstad, la présence de ces têtes atomiques en Europe et leur usage ne dépendraient plus de la seule volonté des États-Unis. Selon un tel système, tous les membres de l'Alliance auraient une part égale à l'usage et à la propriété[1967].

Le 9 septembre 1960, Adenauer, accompagné de Blankenhorn, invite une nouvelle fois Stikker, Norstad, Spaak et de Staercke à se réunir dans la propriété du représentant permanent des Pays-Bas, à Menaggio[1968]. Il souhaite sonder Norstad sur les intentions nucléaires de Washington après les élections présidentielles de novembre[1969]. Le chancelier allemand tient également à faire part de ses entretiens avec de Gaulle et de son opinion sur les perspectives européennes et atlantiques.

Norstad, Spaak et de Staercke arrivent chez Stikker vers midi, afin d'avoir un échange de vues avant l'arrivée des Allemands. Norstad communique alors très confidentiellement les derniers échanges de vue qui ont eu lieu entre de Gaulle et Eisenhower. Il explique que le général français a repris son argumentation en faveur d'un directoire et contre l'intégration atlantique sur le plan militaire. Le président américain a rappelé quant à lui que le maintien des forces américaines en Europe est lié au développement de l'intégration atlantique. Il regrette à ce sujet le cas de la flotte française de la Méditerranée[1970], dont le retrait, s'il n'a pas affecté le moins du monde la force de l'Alliance, a été « *une atteinte à la solidarité atlantique qui p[eut] servir à d'autres de fâcheux précédent* »[1971].

La seconde partie de la discussion commence à l'arrivée du chancelier. Adenauer estime qu'il ne serait pas mauvais cette année que l'on sache que la rencontre a eu lieu[1972]. Il

---

[1965] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 10. En réalité, les Européens recevraient une importante aide financière et technique des États-Unis pour l'achat des IRBM et de leurs ogives nucléaires mais devraient, en contrepartie, financer eux-mêmes les équipements de support au sol de ceux-ci, par ailleurs aussi coûteux que les missiles (R.S. Jordan, *op. cit.*,p. 112).
[1966] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 10.
[1967] *Ibid.*
[1968] *Ibid.*, p. 1.
[1969] R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 118.
[1970] En mars 1959, de Gaulle a en effet notifié à l'OTAN sa décision de retirer de l'organisation atlantique la flotte française, trait d'union vital entre la France et l'Afrique, où un demi-million de Français sont engagés dans la bataille d'Algérie (J. Lacouture, *De Gaulle,* vol. 3 : *Le Souverain*, Paris, 2010, p. 350 ; M. Vaïsse, *La grandeur, op. cit.*, p. 119).
[1971] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 2.
[1972] *Ibid.*, p. 4.

fait ensuite un long exposé, qui est traduit au fur et à mesure en anglais par Blankenhorn. Le chancelier confie d'emblée qu'il aurait préféré éviter son entrevue à Rambouillet « *en raison d'une atmosphère qui ne lui paraissait pas tout à fait favorable* »[1973]. Il rappelle alors les principaux griefs développés par le président français à Rambouillet, à savoir sa volonté de développer une force de frappe indépendante et celle d'arrêter « *le progrès de l'intégration* »[1974]. Le chancelier fait également une allusion à la « *forme psychologique d'hypertrophie de la personnalité [de De Gaulle], à laquelle d'ailleurs tout le monde [a] aidé par le culte et l'accueil dont le Général (...) [est] entouré non seulement en France, mais partout ailleurs* »[1975]. Enfin, il décrit le contenu de la lettre qu'il a envoyée le 6 août à de Gaulle. Dans sa missive, il affirme qu'il ne voit rien dans les revendications de De Gaulle qui ne puisse être résolu dans le cadre des structures existantes, européennes ou atlantiques. Il s'élève dès lors vivement contre une révision des traités dans le sens voulu par le Général et suggère plutôt que les propositions françaises soient examinées tant au Conseil atlantique que dans les Conseils européens. En réalité, il estime que tous les organismes susceptibles de résoudre ces problèmes sont en place et qu'il faut les utiliser au lieu de penser à les détruire[1976].

Pour terminer, le chancelier se tourne vers Norstad et souligne avec force que ce qu'on demande à la politique américaine, c'est d'exister. Il regrette dès lors qu'au Conseil atlantique, les États-Unis soient fréquemment les derniers à avoir des instructions. Les Américains ne peuvent dès lors pas s'attendre à voir l'Alliance se raffermir. Et d'ajouter qu'ils ne peuvent pas « *éviter des tendances centrifuges ou des attitudes comme celle du général de Gaulle s'ils lui laiss[ent] jouer (...) le rôle qu'ils [doivent] jouer eux-mêmes* »[1977]. Il demande alors à Norstad quelles seront, d'après lui, les intentions nucléaires de Washington après les élections présidentielles de novembre. Le chancelier s'interroge en effet sur la possibilité pour les Européens d'organiser leur propre défense si le gouvernement américain garde le monopole en matière nucléaire. Norstad répond très clairement que « *le peuple américain n'acceptera jamais de laisser à quelque pays que ce soit la possibilité d'utiliser de*

[1973] *Ibid.* Adenauer s'écarte rapidement des bases établies à Rambouillet pour ne pas se mettre en porte-à-faux avec son gouvernement et les dirigeants de la CDU (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne) qui estiment que le chancelier est allé trop loin. Afin d'accroître la marge de manœuvre de la RFA, Adenauer tente désormais de trouver un juste milieu entre deux positions stratégiques. D'une part, celle de Franz Josef Strauss, ministre fédéral de la Défense, inquiet de voir les Français se retrancher derrière leur future force de frappe et ne plus participer à la défense conventionnelle de l'OTAN à un degré suffisant. D'autre part, celle de l'*Auswärtiges Amt* (Office des Affaires étrangères) qui exprime la plus grande réserve à l'égard de la volonté française de remettre en cause les structures intégrées de l'OTAN et qui souhaite aboutir rapidement à un plan de réforme limité de l'OTAN, qui rassurerait les Américains et permettrait de sortir de l'incertitude (G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine*, *op. cit.*, pp. 168-169 et 171).
[1974] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 5.
[1975] *Ibid.*, p. 6.
[1976] *Ibid.*, p. 8.
[1977] *Ibid.*

manière indépendante des armes nucléaires, peu importe les autorités qui formeront le prochain gouvernement »[1978].

Spaak constate, avec Adenauer, la division qui existe dans le camp occidental en contraste avec l'unité qui se manifeste avec éclat du côté de l'Est. Il souligne que les voyages multiples des Occidentaux autour d'idées vagues et incertaines peuvent faire croire à ce qui n'est manifestement pas, c'est-à-dire à l'existence de plans précis de remplacement des institutions existantes. Il ajoute que son pessimisme pour l'avenir du développement politique de l'OTAN est provoqué par « *une double faiblesse. D'une part, l'attitude du général de Gaulle poursuivant des objectifs mal définis, mais certainement dommageables pour l'Alliance et pour l'Europe. D'autre part, l'attitude américaine illustrée encore par l'affaire congolaise où les États-Unis choisiss[ent] (...) leurs autres engagements [plutôt que les intérêts de l'Alliance]* »[1979]. Spaak estime dès lors que « *l'affaire de la force de frappe* » et en général de la puissance atomique de l'Alliance reste, selon lui, « *la pierre de touche décisive* »[1980]. Et d'ajouter qu'il faut trouver « *une solution* » pour l'OTAN en matière atomique qui permette la collaboration du général de Gaulle[1981].

Adenauer avoue à de Staercke en aparté avoir « *vraiment pitié des Belges* »[1982], qui doivent faire face à une « *situation impossible* »[1983] au Congo. Il ajoute avoir récemment écrit au ministre Eyskens pour lui faire part de sa sympathie. Lors de l'échange de vues, il fait également un vibrant éloge de Salazar « *qui n'[a] jamais cessé d'avoir une politique et de s'y tenir* »[1984]. Il se demande si les Belges pourront un jour reprendre pied au Congo. Enfin, il remarque que la France n'a peut-être pas intérêt à une augmentation des pouvoirs des Nations Unies, car cela pourrait, d'après lui, constituer un précédent pour l'Algérie[1985].

De son côté, Norstad admet les griefs articulés par le chancelier à propos de « *l'inconsistance [sic] américaine* »[1986] dans son implication atlantique. Il promet qu'il en fera part à Washington le soir même. Il admet également l'idée que le problème atomique dans l'Alliance est essentiel. Il regrette néanmois que certaines de ses suggestions en la matière n'aient jusqu'à présent rencontré aucune réaction de la part de l'Alliance. Les Belges rétorquent aussitôt que cette idée est personnelle à Norstad et qu'elle n'a jamais été acceptée par les États-Unis. Norstad réplique que, si le chancelier les trouve intéressantes, les États-

---

1978 R.S. Jordan, *op. cit.*
1979 AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, pp. 8-9.
1980 *Ibid.*, p. 9.
1981 *Ibid.*
1982 *Ibid.*, p. 3.
1983 *Ibid.*
1984 *Ibid.*
1985 *Ibid.*
1986 *Ibid.*, p. 9.

Unis les adopteront très probablement[1987]. Il profite de l'occasion pour rappeler à Adenauer sa volonté de faire de l'OTAN la quatrième puissance nucléaire[1988].

Le « projet Norstad » suscite l'enthousiasme d'Adenauer qui y donne un assentiment immédiat. Ce qui paraît étonnant aux Belges, c'est que le chancelier ne semble pas avoir entendu parler de ces idées pourtant soutenues par le SACEUR depuis plusieurs mois. Adenauer se déclare prêt à soutenir la proposition de Norstad si celle-ci devient un projet officiel des États-Unis. Il propose également de le présenter lui-même au général de Gaulle comme devant lui donner satisfaction ainsi qu'à l'Alliance. Spaak exprime alors un certain scepticisme vis-à-vis d'une telle démarche. Selon lui, ce que le général de Gaulle souhaite, c'est une force atomique française et non des têtes atomiques atlantiques. Adenauer estime quant à lui qu'un projet qui assurerait à l'OTAN une force atomique indépendante des États-Unis devrait, au contraire, satisfaire de Gaulle[1989]. André de Staercke ne peut alors s'empêcher d'exprimer à son tour un certain scepticisme. Selon lui, en effet, le général de Gaulle ne s'estimerait pas satisfait puisque l'argument qu'il utilise toujours est qu'il ne veut pas être dans une position inférieure au Royaume-Uni qui possède une force atomique nationale. Encouragé par la posisiton d'Adenauer, Norstad déclare quant à lui qu'il essaiera d'obtenir de Washington dans les plus brefs délais un projet officiel de force de frappe pour l'OTAN « *dans le sens qu'il [a] indiqué* »[1990].

Lorsque Norstad informe Adenauer, sans toutefois mentionner l'échange de lettres entre le Général et Eisenhower, que le développement de l'intégration est une condition *sine qua non* à la présence des troupes américaines en Europe, celui-ci lève les bras au ciel en demandant qui pourrait oser créer les conditions d'un retrait des troupes américaines[1991]. De Staercke intervient à son tour en soulignant que la continuation de la contribution militaire des petits pays au sein de l'Alliance est dominée par le développement de l'intégration en raison de « *l'inefficacité d'une contribution nationale nécessairement réduite chez les partenaires de moindre grandeur. Pour eux, une contribution n'[est] concevable que si elle [est] efficace et elle ne [peut] être efficace que si elle [est] intégrée.* »[1992] Et Norstad d'affirmer, suite à la conférence de presse du 5 septembre, que de Gaulle « *est contre les Nations Unies, il est*

[1987] *Ibid.*
[1988] R.S. Jordan, *op. cit.*
[1989] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 10.
[1990] *Ibid.*, p. 11.
[1991] *Ibid.*, p. 13. Pour le chancelier, expliquera plus tard Blankenhorn, le destin de l'Allemagne est et demeure lié à la survie l'Alliance atlantique et à la présence des troupes américaines en Europe. Et d'ajouter que « *[l]e démantèlement de l'Alliance atlantique, l'Europe laissée à elle-même sur le plan militaire, précipiteraient l'Allemagne dans le vide après avoir assuré sa renaissance militaire* ». Selon lui, ce qui pourrait arriver dans le « *vide* » où se trouverait l'Allemagne, ce pourrait être ou bien « *un néo-nazisme bolchévique qui aboutirait à la liquidation physique de l'Europe, ou bien – éventualité à peine meilleure et d'ailleurs moins probable – la création non pas d'une troisième force, mais d'une faiblesse intermédiaire et neutraliste entre les deux grands blocs antagonistes* » (AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, 24 septembre 1960, p. 3).
[1992] *Ibid.*, 12 septembre 1960, p. 13.

contre l'OTAN, il est contre les Communautés européennes, il est contre les États-Unis, il affiche un dédain pour la participation de la Grande-Bretagne à l'Europe, qu'est-ce qui reste ? C'est qu'il est pour la France, mais que peut-elle offrir ? »[1993] Les différents interlocuteurs de Menaggio concluent que, si la France maintient son attitude actuelle, il faudra se résigner à voir « *une stagnation et probablement un recul de l'Alliance atlantique* »[1994]. Ils conviennent de se tenir au courant de l'évolution du projet Norstad [et de l'évolution des intentions françaises][1995]. La rencontre à Menaggio est largement diffusée dans la presse. Ainsi, selon le *New York Times* : « *The present effort to revolutionize NATO by giving it a private stockpile of American atomic warheads dates from an informal meeting at Lake Como last Sept 9.* »[1996]

Le 23 septembre 1960, de Staercke rencontre Norstad chez Spaak. Le général, qui vient de rentrer des États-Unis, a fait part à Eisenhower, à Herter, au Pentagone et aux plus hautes autorités américaines du contenu des entretiens de Menaggio et notamment de la réaction favorable d'Adenauer vis-à-vis d'une force atomique atlantique. Le président américain a décidé de traiter personnellement la question, en relation directe avec le secrétaire d'État Herter, le secrétaire à la Défense Gates, ainsi que Mac Cohn, président de la Commission de l'énergie atomique des États-Unis. Eisenhower, tout à fait intéressé par l'accueil du chancelier aux propositions de Norstad, envisage d'écrire une lettre à de Gaulle dans laquelle il fera des suggestions relatives à une force atomique OTAN. L'idée est de présenter ces propositions comme étant faites pour rassurer la France en matière de dissuasion nucléaire. Cette lettre, il la communiquera au chancelier mais également à Macmillan. Adenauer pourra alors, comme il l'a promis, appuyer la proposition américaine. Norstad insiste sur la nécessité que cette lettre soit envoyée dans les plus brefs délais. À cet égard, il demande à Spaak d'user de toute son influence auprès du président, qu'il doit voir à Washington au début octobre, pour l'encourager à faire connaître ses propositions au plus vite. D'après Norstad en effet, ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement une certaine attitude française qui peut mettre en cause la structure de l'Alliance, c'est aussi une réaction de lassitude américaine devant « *la position évanescente et hésitante de l'Europe à l'égard de la contribution américaine dans l'Alliance* »[1997]. Il faut faire attention, selon lui, « *à force de douter de l'Amérique et de lui marchander son soutien, de ne finir par rejeter les États-Unis vers la conception de la forteresse Amérique. Cette conception [devient] militairement de*

[1993] *Ibid.*, pp. 13-14.
[1994] *Ibid.*, p. 14.
[1995] *Ibid.*, p. 13.
[1996] AMAEB, *Ibid.*, C.L. Sulzberger, « The Crucial Compact of Como », *The New York Times*, 21 novembre 1960.
[1997] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, 24 septembre 1960, p. 6.

plus en plus possible, surtout avec l'existence des sous-marins atomiques. Il ne [faut] pas politiquement la rendre obligatoire. »[1998].

Si, comme Spaak le craint, la réponse de De Gaulle s'avère négative à la proposition américaine, le problème est de savoir quelles en seraient les conséquences. Selon le secrétaire général de l'OTAN, l'hypothèse la plus probable est que l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les Pays-Bas accepteront les propositions américaines. Il est également vraisemblable que l'action de ces pays entraînera l'adhésion des autres. De Staercke signale dès à présent à Wigny que la Belgique aussi doit s'attendre à ce que la question d'une force atomique atlantique lui soit posée[1999].

Comme convenu, Spaak déjeune avec Eisenhower le 4 octobre 1960, afin de provoquer une initiative américaine en ce qui concerne la force atomique OTAN qui, selon de Staercke, constitue « *sans doute le seul moyen d'assurer un progrès réel de l'Alliance en ce qui concerne l'intégration militaire dans le cadre du plan de dix ans et c'est aussi le moyen – et il ne faut pas se dissimuler que ce ne sera pas sans grave querelle – d'élucider les équivoques de la position française* »[2000]. Lors du voyage de Spaak à Washington, Douglas Dillon, secrétaire d'État adjoint des États-Unis, fait un exposé de plus de deux heures sur les modalités de la mise en place d'une force de frappe atlantique et sur les difficultés que cela comporte[2001]. Il va jusqu'à envisager de remettre la force atomique initialement accordée à l'Alliance aux seuls partenaires européens. Dans cette hypothèse, c'est de leur décision uniquement qu'en dépendrait l'usage. Si l'on arrive à une telle solution, ce serait non seulement la fin du monopole atomique américain, mais même la création d'un monopole atomique européen. Dillon estime personnellement que cela ne constituerait même pas un risque pour les États-Unis parce qu'« *il est évident que l'Europe n'utiliserait jamais seule une force atomique qui lui appartiendrait en propre si elle n'était pas certaine d'être soutenue par toute la force nucléaire des États-Unis* »[2002]. D'après de Staercke, on peut douter que l'on aille jusque là et il n'est pas sûr que cela soit souhaitable. Pour lui, « *[i]l faut que l'OTAN soit, dans ce domaine, une alliance totale où tous les partenaires ont le même droit, et non une division de puissance entre les États-Unis et leurs partenaires européens* »[2003].

Le lendemain de l'entrevue Spaak-Eisenhower, un télégramme est envoyé de Washington au chancelier Adenauer pour lui permettre de faire état, dans les conversations qu'il aura à Bonn avec Debré et Couve de Murville, de l'intention américaine de faire des

---

[1998] *Ibid.*, pp. 6-7.
[1999] *Ibid.*, p. 7.
[2000] *Ibid.*., 27 septembre 1960, p. 6.
[2001] *Ibid.*, Télégramme numéro 154 du 6 octobre 1960, p. 1.
[2002] *Ibid.*, Paris, 15 octobre 1960, p. 6.
[2003] *Ibid.*

propositions en ce qui concerne une force de frappe atlantique et la fin du monopole atomique des États-Unis dans l'Alliance[2004].

La rencontre entre Adenauer et les deux ministres français a lieu les 7 et 8 octobre 1960. Le Dr Gebhardt von Walther en fait rapport au Conseil atlantique le 12 octobre. Selon le représentant permanent allemand, la rencontre s'est déroulée sereinement. Le chancelier a affirmé que, s'il admet qu'une réforme de l'OTAN est nécessaire, celle-ci doit avant tout permettre un renforcement de l'Organisation, une interdépendance toujours plus forte entre ses membres ainsi qu'un équilibre sans cesse accru entre l'Europe et les États-Unis dans le cadre de l'Alliance. Debré et Couve de Murville ont assuré de leur côté que la France ne voulait nullement mettre en cause l'Alliance atlantique mais seulement adapter son fonctionnement à des circonstances nouvelles[2005].

La version des faits de Blankenhorn sur l'entrevue de Bonn est plus dure que celle de von Walther. Il explique en effet à Spaak et de Staercke que, malgré la lettre très conciliante de De Gaulle du 22 septembre 1960, dans laquelle le Général admet que l'Union politique ne devrait pas « *éloigner les Américains de la défense de l'Europe* »[2006], la visite des ministres français à Bonn ne s'est pas bien passée[2007]. Prenant prétexte d'un discours de De Gaulle à Grenoble, Adenauer, dans une scène violente mais peut-être artificielle, reproche amèrement à ses interlocuteurs la politique nucléaire de la France et son opposition à l'OTAN[2008]. « *Si vous voulez détruire l'Alliance* », dit le vieil homme à ses interlocuteurs décontenancés, « *si vous voulez créer une troisième force neutraliste et qui sera finalement dominée par la Russie, si vous voulez, en organisant dès maintenant une structure militaire continentale, prévoir le départ des Américains et dès lors le provoquer, si vous voulez tout cela, alors non seulement je me sépare de vous, mais je prends parti publiquement contre vous et cela dès ce soir. Il me faut donc maintenant des garanties sans équivoque de vos bonnes intentions.* »[2009]

En même temps, le chancelier tire de sa manche, « *comme si elle était tombée du ciel* »[2010], une lettre du président Eisenhower qui lui est arrivée la veille et qui constitue le message dont de Staercke a eu connaissance quelques jours plus tôt. Elle contient deux points capitaux. Tout d'abord, le président déclare, de manière très claire, que s'arrêter sur la voie de l'intégration, et notamment remettre en cause l'intégration déjà effective du commandement au sein de l'Alliance, entraînerait le départ des troupes américaines d'Europe. En second lieu,

---

[2004] *Ibid.*, Télégramme numéro 154 du 6 octobre 1960, p. 1.
[2005] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, S.n., Télégramme par courrier n°77. Réunion du Conseil du 12.10.60, s.l., pp. 6-8.
[2006] Ch. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets*, vol.8 : 1958-1960, Paris, [1985], pp. 396-397 (cité par G.-H. Soutou, *op. cit.*, 173).
[2007] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, 15 octobre 1960, p. 1.
[2008] G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 173.
[2009] AMAEB, 18.298/VI/1, *op. cit.*, p. 2.
[2010] *Ibid.,* p. 3.

Eisenhower explique à Adenauer que les États-Unis étudient de façon approfondie la possibilité d'une force atomique OTAN, qu'ils feront bientôt des propositions à cet égard à leurs partenaires et qu'il peut faire usage de ces intentions[2011]. D'après de Staercke, la déclaration d'Adenauer ne reste pas sans suite au vu de l'« *étonnant* » discours que prononce Debré à l'Assemblée nationale le 13 octobre et qui constitue « *une excellente affirmation de fidélité atlantique et européenne, quelles que soient les équivoques qui s'y trouvent* »[2012].

Le 24 octobre 1960, Couve de Murville affirme devant cette même Assemblée que, si l'idée d'une force atlantique intégrée « *nous est un jour proposé[e,] nous l'étudierons et nous prendrons position* ». « *La France* », ajoute le ministre, « *fait cet effort d'armement avec résolution, mais sans joie. Seul le désarmement atomique peut lever la menace nucléaire. Le gouvernement, depuis deux ans, s'en est fait le champion.* »[2013]

En réalité, les propositions officielles d'Eisenhower en matière de force de frappe atlantique tardent à arriver. À la fin de son mandat à la Maison-Blanche, le président accorde davantage d'importance à un autre « plan Norstad », celui-ci en faveur de l'établissement d'un contrôle et d'un régime d'inspection en Europe centrale[2014]. Selon le SACEUR, un tel projet « *could be seen as being a complementary form of de-escalation to the perception held by the Soviet Union that putting IRBMs in NATO/Europe was escalatory* »[2015]. Le nouveau président des États-Unis ne montrera quant à lui jamais d'enthousiasme pour une force de frappe altantique et préfèrera donner la priorité à la non-prolifération[2016].

Le 17 novembre 1960, alors que Kennedy vient d'être élu de justesse contre le candidat républicain Nixon, de Staercke déjeune en tête à tête avec Norstad. Celui-ci lui répète son désir de faire aboutir l'idée de la force de frappe atlantique « *dont il est en quelque sorte le père* »[2017]. Ainsi, lors de la conférence des parlementaires de l'OTAN du 21 novembre, le SACEUR parle de la nécessité de cette force atomique intégrée. D'après de Staercke, la proposition est accueillie par des applaudissements soutenus et « *ce n'est pas au sein de la délégation française qu'ils étaient le moins nourris* »[2018]. « *Tout le problème* »,

---

[2011] *Ibid.*
[2012] *Ibid.*
[2013] *Ibid.*, S.n, Extrait du discours de M. Couve de Murville devant l'Assemblée Nationale le 24 octobre 1960, s.l., 26 octobre 1960.
[2014] R.S. Jordan, *op. cit.*, p. 116. Le 19 octobre 1960, lors du 1er comité de la XVe Assemblée générale des Nations Unies, les États-Unis proposent un nouveau plan de prévention des attaques par suprise. Celui-ci prévoit la mise en place de zones d'inspection aérienne et terrestre, un échange d'observateurs près d'établissements militaires convenus et, enfin, la formation d'un corps de vérificateurs de l'ONU prêts à inspecter tout pays qui le demande, afin d'établir, en temps de crise, ses intentions pacifiques (A. Willot, *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964, *cit.*, p. 119).
[2015] R.S. Jordan, *op. cit.*
[2016] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 674.
[2017] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse Entretiens de Menaggio. 1959-1960, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 novembre 1960, p. 1.
[2018] *Ibid.*

explique de Staercke, « *est (...) de pousser l'ancienne administration des États-Unis, d'accord avec la nouvelle, à faire cette proposition.* »[2019] C'est ce à quoi travaillent Spaak, en voyage aux États-Unis, une partie de la presse américaine[2020], mais également l'ambassadeur Randolph Burgess et le général Norstad, qui profitent de la présence de Lyndon Johnson à Paris. Le 22 novembre 1960, les propositions de Norstad reçoivent un appui quasi unanime de la commission politique de l'OTAN, notamment de la part des Français[2021]. Le 6 décembre 1960, la France adopte néanmoins sa première loi de programme relative à la constitution d'une force de dissuasion nationale[2022].

Les revendications de plus en plus pressantes de Norstad incitent enfin l'administration Eisenhower, encore en place pour quelques semaines, à présenter une proposition officielle en matière de force de frappe pour l'OTAN. Le 16 décembre 1960, lors de la session du Conseil ministériel de l'OTAN, le secrétaire d'État américain, Christian Herter, propose le projet nucléaire, au nom de son gouvernement. Le « plan Herter »[2023] préconise de mettre à la disposition de l'Alliance atlantique, avant la fin de 1963, cinq sous-marins atomiques, armés chacun de seize missiles de type Polaris. Il offre en outre que ces armements soient joints à une force collective des Alliés qui serait composée d'une centaine de missiles contrôlés sur une base « multilatérale »[2024] et dont les têtes nucléaires seraient fournies par les États-Unis et placées sous leur garde. Le tout constituerait une force de dissuasion placée sous commandement de l'OTAN[2025]. L'ensemble du projet demeure très vague sur trois points importants : où seraient placés les IRBM ? Quelles seraient les modalités d'affectation des cinq sous-marins à l'OTAN ? Qui déciderait de l'emploi final de cette force de dissuasion ? Présentant cette proposition comme une « *simple idée* », Herter ne peut s'engager davantage. Il connait en effet l'hostilité du Congrès à toute diffusion des secrets et des armes nucléaires. En outre, l'administration Eisenhower vit ses derniers jours et on ignore largement ce que seront les conceptions nucléaires de la nouvelle administration Kennedy[2026].

Les membres du Conseil prennent note de la déclaration américaine et en reportent l'examen approfondi à la prochaine session ministérielle devant se tenir en mai 1961 à

[2019] *Ibid.*, p. 2.
[2020] *Ibid.* Le journaliste C.-L. Sulzberger écrit le 21 novembre 1960 dans le *New York Times* : « *If the United States doesn't move soon, de Gaulle will try to freeze further discussion among the NATO ministers and go ahead with his program for an independent French atomic striking force. This scheme sends shivers down Alliance spines because it could touch off an intra-allied arms race* » (*Ibid.*, C.L. Sulzberger, *op. cit.*).
[2021] *Ibid.*, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 novembre 1960, pp. 1-2.
[2022] C. Barbier, *La France et la force multilatérale (MLF),* dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996, p. 287.
[2023] D. Truchet, *op. cit.*
[2024] C. Barbier, *op. cit.*, p. 286. Il s'agit de la première apparition officielle du mot « multilatéral », que l'on associe à la force de frappe mais que personne ne définit alors (*Ibid.*, p. 17).
[2025] C. Barbier, *op. cit.*
[2026] D. Truchet, *op. cit.*, pp. 17-18.

Oslo[2027]. La RFA, l'Italie, la Turquie, la Belgique et les Pays-Bas réagissent d'ores et déjà favorablement à l'offre Herter, considérée comme « *un premier pas dans la direction du partage nucléaire* », contrairement à la France et au Royaume-Uni qui se montrent plus réservés[2028].

Le 17 mai 1961, devant le parlement canadien à Ottawa, Kennedy lance un appel pressant aux Européens pour qu'ils développent leurs armements conventionnels et fait une brève allusion au projet nucléaire, attendant sur ce point les propositions des Alliés, si ceux-ci « *le désiraient et le jugeaient réalisable* »[2029]. Il confirme néanmoins l'affectation pour 1963 de trois sous-marins américains à l'OTAN, et non de cinq comme annoncé initialement. Kennedy précise néanmoins que la décision de tir pour les missiles Polaris dont ils sont porteurs est de la responsabilité du président des États-Unis[2030]. Ce dernier resterait donc le maître ultime de cette force nucléaire, qui ne donnerait aux partenaires européens qu'une apparence de co-décision[2031].

Le projet de force nucléaire de l'OTAN ne va provisoirement pas plus loin. Il ne constitue en effet pas la première priorité de la courte présidence de Kennedy, principalement orientée vers le dialogue stratégique et la détente avec l'URSS plutôt que vers les rapports avec les partenaires européens[2032]. En outre, la proposition de force de frappe OTAN demeure subordonnée à l'approbation du Congrès des États-Unis, lequel s'oppose, en vertu de la loi MacMahon, à tout partage des secrets nucléaires même avec leurs Alliés[2033].

Pour de Staercke, la création d'une force de frappe atlantique permettrait pourtant à l'OTAN de progresser sur la voie d'une véritable communauté atlantique et non pas de devenir une « *sorte de ministère de la Défense nationale des quinze pays membres [qui] s'enfoncera dans une besogne de routine, (...) importante* »[2034] mais non suffisante. Selon lui, l'enjeu est d'autant plus important qu'il remarque un certain « *flottement* »[2035] de l'OTAN, ou plus précisément une « *sorte d'hésitation* » dans le progrès de la consultation politique au sein de l'OTAN[2036]. Selon lui, ce « *piétinement* »[2037] de l'Organisation est dû à deux causes : une externe et une interne. La cause externe est le changement de tactique de l'URSS et « *[l]a difficulté de l'Occident [à] trouver une méthode adéquate pour faire face à [la] lutte*

[2027] C. Barbier, *op. cit.*, p. 287.
[2028] *Ibid.*, 287.
[2029] D. Truchet, *op. cit.*, p. 18.
[2030] *Ibid.*
[2031] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 674 ; ID., *L'alliance incertaine*, *op. cit.*, p. 226.
[2032] ID., *La Guerre froide 1943-1990, op. cit.,* pp. 536, 608.
[2033] C. Barbier, *op. cit.*, p. 290.
[2034] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense OTAN. Texte Conférence 3.2.61, [Texte de conférence de A. de Staercke au Collège de Défense de l'OTAN], Rome, 3 février 1961], p. 27.
[2035] *Ibid.*, p. 21.
[2036] *Ibid.*, pp. 18, 21.
[2037] *Ibid.*, p. 26.

impliquée par la coexistence pacifique »[2038]. En effet, « *[s]auf à Berlin qui demeure un point névralgique, l'Alliance est laissée en repos, [alors que] ses membres sont investis partout ailleurs. Que ce soit à Cuba, au Laos, au Congo, que ce soit à propos (...) de l'Algérie, que ce soit à l'occasion de l'aide aux pays sous-développés, que ce soit dans la liquidation difficile de l'ère coloniale (...), [face à] la coexistence pacifique, conçue comme une conspiration constante, multiforme qui revêt tous les visages, y compris celui du sourire, il faut reconnaître que l'OTAN n'a pas trouvé une attitude adéquate. (...) Au lieu d'être la réaction concertée, (...) d'une Communauté, ce sont des réactions isolées, parfois même divergentes de partenaires qui ne peuvent pas transporter leur solidarité hors de leur Alliance. Dès lors, le problème de l'OTAN est de doubler sa fonction militaire de toutes les fonctions nécessaires, politiques et économiques, pour faire face aux menaces contenues dans la tactique nouvelle de la coexistence pacifique.* »[2039]

La seconde cause d'inadaptation de l'OTAN est interne. Il s'agit, selon de Staercke, de la difficulté de l'Alliance à étendre ses compétences hors du domaine purement militaire. Cet élargissement de compétences marquerait pourtant « *le passage des circonstances qui ont fait naître une alliance temporaire à un état de choses permanent où se développe une institution peu à peu dotée de ses propres pouvoirs, ce qui est la définition d'une Communauté* »[2040]. Selon lui, pour réussir à « *réaliser des structures et des méthodes dans les domaines autres que militaires (...), il faudrait de la part des petits ou des moyens pays, sans pour cela changer le Traité, une volonté de participer effectivement à une consultation globale qui peut être, à plus ou moins longue échéance, l'acceptation d'une politique commune ; il faudrait de la part des grands pays l'abandon de certaines positions de prestige national pour accepter une intégration plus grande des politiques et des moyens d'action* »[2041].

Pour de Staercke, « *un des tests de survie de l'OTAN est dans cette possibilité de passer de l'Alliance à la Communauté* »[2042]. Selon lui, l'article 2 du traité de l'Atlantique Nord, qui prévoit la coopération des partenaires dans les domaines autres que militaires, complété par l'article 3, qui prévoit la procédure de consultation, constitue probablement l'« *arsenal de l'avenir* »[2043]. Lors d'une conférence donnée en avril 1962, de Staercke explique que, d'après lui, « *deux événements d'une importance capitale* »[2044] peuvent

---

[2038] *Ibid.*, p. 22.
[2039] *Ibid.*, p. 23.
[2040] *Ibid.*, p. 25.
[2041] *Ibid.*, p. 26.
[2042] FPHS, 299/5608, A. de Staercke, « Vitalité de l'OTAN. Conférence donnée le 2 avril 1962 au château de Val Duchesse », *Textes et Documents du Service de l'Information du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur*, Bruxelles, n°149, mai 1962, p. 3.
[2043] *Ibid.*
[2044] *Ibid.*, p. 10.

contribuer à « *contrecarrer [les] deux causes de faiblesses de l'OTAN* »[2045], à savoir la coopération et la consultation entre les partenaires atlantiques. Il s'agit de la construction du mur de Berlin, mais également de l'avènement d'une nouvelle administration américaine, qui sont, selon lui, « *d'un grand bénéfice pour l'OTAN, par les possibilités de renouvellement* »[2046] qu'ils apportent. Ces événements, « *[a]u lieu d'intimider l'Alliance* »[2047], produisent « *un bouillonnement de controverses, où il ne faut pas voir une division, mais la possibilité d'un progrès* »[2048].

Enfin, tout comme Spaak[2049], de Staercke estime que la règle de l'unanimité, d'application au Conseil de l'OTAN, contribue largement à l'inefficacité partielle de l'Organisation. Selon lui en effet, « *ce grand corps qu'est l'OTAN, s'il démontre sa force sous l'aiguillon du danger, ne progresse que par le stimulant de ce qu'on réclame de lui. (...) On peut souhaiter une communauté atlantique mais sans nécessairement vouloir les moyens de la réaliser. (...) ce qui nous arrête au seuil de cette communauté, si on la désire, c'est l'impossibilité de doter l'Organisation Atlantique d'un pouvoir qui, sans la détacher des gouvernements, lui permettrait de décider elle-même certaines questions – elles ne sont pas nombreuses – auxquelles est lié son développement. Des pays comme le mien sont prêts, dès demain, à accepter, pour des situations bien définies, un système où, la participation de tous étant assurée à la discussion, la décision pourrait être acquise à la majorité non seulement en comptant les voix, mais en les pesant.* »[2050] Spaak, très pessimiste sur l'avenir de l'Alliance atlantique, décide quant à lui de quitter sa fonction de secrétaire général de l'OTAN.

[2045] *Ibid.*
[2046] *Ibid.*
[2047] *Ibid.*
[2048] *Ibid.*, p. 11.
[2049] Pour Spaak, la règle de l'unanimité, d'application au Conseil de l'OTAN, contribue largement aux difficultés rencontrées dans le fonctionnement de l'institution. C'est ce qu'il explique au président Kennedy en février 1961 : « *Comme rien ne peut être fait à l'OTAN en dehors de l'unanimité, les positions restrictives prises par certains empêchent l'adaptation souhaitable, tout au moins au rythme qui s'impose* ». Avec cette règle, « *cause de [l']inefficacité partielle* » des organisations internationales, Spaak ne peut, dans le meilleur des cas, que suggérer des solutions de compromis, qu'il estime insuffisantes. Il s'agit sans doute ici de ce que le représentant permanent de la Norvège, Rolf Busch, appelle le « *devoir d'impatience* » du secrétaire général belge (P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, pp. 97, 215, 218, 220 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse 18.298/VI/5, « Dîner d'adieu M. P-H. Spaak Secrétaire Général 3 mars 1961 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 1).
[2050] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse Van Zeeland 1963, Conférence des rédacteurs et des directeurs de journaux. Vendredi 26 janvier 1962. Discours prononcé par Monsieur A. de Staercke. S.l., pp. 1-3.

Le retour de Spaak aux Affaires étrangères. L'invitation par Khrouchtchev.

La démission de Spaak à l'OTAN est officiellement communiquée au Conseil atlantique le 31 janvier 1961. Le ministre belge donne alors pour unique motif sa *« fièvre du Potomac »*[2051] ou, plus précisément, son désir de participer à nouveau à la politique de son pays, où la situation s'est détériorée après les graves troubles sociaux suscités par l'annonce du projet de la « *loi unique* »[2052], mais également à la suite des événements survenus au Congo devenu indépendant[2053].

En réalité, le départ de Spaak de l'OTAN est également lié aux difficultés qu'il a rencontrées au sein de l'Alliance atlantique, à savoir l'impossibilité pour l'Alliance de se transformer en une véritable communauté, l'échec du plan Herter ou l'impossibilité d'envisager un avenir pour l'OTAN[2054], l'insolubilité du conflit franco-américain latent, notamment en matière nucléaire, mais également l'incapacité de mener une action économique commune vis-à-vis des pays du tiers-monde et des pays communistes. Il ne se sent plus soutenu par aucun membre du Conseil, excepté André de Staercke[2055]. Ce dernier confie alors à Salazar « *la division ouverte qui s'établit dans les positions du monde libre* »[2056] et qui se ressent très fortement au sein du Conseil altantique. Selon lui, cette désunion atlantique « *risque de compromettre le peu d'unité que nous avions, à grand peine, réussi à établir* »[2057].

André de Staercke explique : « *Avec Spaak, c'était l'ouragan dans l'Alliance. C'était un Belge dont la pensée était à la hauteur du plus grand des pays. Lord Ismay avait dit : " J'ai été la nurse de l'Alliance. Il lui faut maintenant une gouvernante ". Spaak fut cette gouvernante. Il exigea inlassablement de plus larges consultations politiques, mais on ne pouvait aller aussi loin qu'il le voulait. Les partenaires n'y étaient pas prêts et sans doute ne le sont-ils pas encore.* »[2058] Pour le diplomate, Spaak a essayé, pendant son mandat à l'OTAN, de « *donner à l'OTAN à défaut d'un pouvoir de décision une activité proche, si*

[2051] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Dîner d'adieu M. P-H. Spaak Secrétaire Général 3 mars 1961 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 2.

[2052] Le projet de « loi unique » du premier ministre Gaston Eyskens impliquant une augmentation des impôts, une contraction des budgets et une réduction des crédits déclenche de violentes grèves dans le sud du pays (M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 577).

[2053] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 123, 218 et 240.

[2054] Spaak est en effet très déçu de la suite réservée à la réflexion sur le « plan des dix ans pour l'OTAN ». Selon lui, les événements qui se sont déroulés les dernières années indiquent une probable « *impossibilité de surmonter les obstacles qui se dressent devant l'OTAN* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P. Wigny, Paris, 22 septembre 1960, p. 1).

[2055] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 212-217.

[2056] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Portugal, sous liasse Salazar, A. de Staercke au Président Salazar, Paris, 20 décembre 1960, p. 1.

[2057] *Ibid.*

[2058] AMAEB,18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H.], « Les vingt ans de l'Alliance atlantique racontés par ceux qui les ont vécus », *La Libre Belgique*, 8 avril 1969, p. 2.

proche de la décision, [qu']en réalité les Gouvernements se trouveront à la fois soulagés mais de temps en temps ennuyés aussi par cette activité considérable »[2059]. « *Bref* », conclut de Staercke, « *il ne laisse pas de domaine inexploré. Et vous savez, on l'avait nommé pour cela, on l'avait nommé à cause de son individualisme, de cette capacité de vision, de cette activité débordante et voulant arriver à des résultats, mais très vite il est devenu gênant, cela ne fait pas l'ombre d'un doute, il est devenu gênant parce que les Gouvernements n'aiment rien de plus que la tranquillité. Quand les choses vont bien, (...) pourquoi est-ce que ce type vient avec (...) la perspective d'un perfectionnisme dont le pragmatisme gouvernemental n'a pas besoin ?* »[2060]

Les témoignages d'autres représentants permanents à l'OTAN permettent de mieux saisir pourquoi Spaak ne fait pas l'unanimité comme secrétaire général. Ainsi, beaucoup lui reprochent son « *individualisme* » et son incapacité à partager les résultats du travail accompli avec d'autres[2061]. Couve de Murville, alors ministre français des Affaires étrangères, lui reproche en outre son intrusivité : « *Il faut que les gouvernements de l'OTAN puissent faire quelque chose sans avoir à en rendre compte à M. Spaak.* »[2062]

Paul-Henri Spaak, remplacé par Dirk Stikker à l'OTAN le 21 avril 1961, redevient ministre des Affaires étrangères le 25 avril[2063]. Il propose alors à André de Staercke de remplacer Louis Scheyven dans sa fonction d'ambassadeur à Washington, afin de l'aider à rétablir les relations belgo-américaines quelque peu entâchées par la crise du Congo. De Staercke refuse la proposition. Il n'a en effet pas envie de tout recommencer là-bas, d'autant que son homosexualité, certes discrète, pourrait représenter un risque sécuritaire et servir de chantage[2064]. C'est donc à travers l'OTAN que l'ambassadeur belge continue à servir son pays mais également à apaiser les relations belgo-américaines. À la fin de l'année 1961, il note d'ailleurs que « *[t]outes les nouvelles qui [lui] viennent de New York montrent un redressement de [la] position [de la Belgique] grâce à l'autorité et au crédit de Paul-Henri* »[2065].

À la suite de la démission de Spaak, le principe même de la consultation au sein du Conseil est mis à mal dans les domaines autres que militaires. Thomas Knight Finletter,

---

[2059] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975 ; A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN : une méthode de travail pour la diplomatie multilatérale, [Rome], 12 mars 1975, p. 19.
[2060] *Ibid.*, pp. 20-21.
[2061] M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 546.
[2062] *Ibid.*, p. 574.
[2063] *OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, p. 292 ; Th. Luykx et M. Platel, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Amsterdam/Bruxelles, 1985, vol. 2, p. 944.
[2064] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[2065] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse M. Grégoire, A. de Staercke à M. Grégoire [avocat à la Cour d'Appel], Paris, 21 novembre 1961.

représentant permanent des États-Unis à l'OTAN, propose alors à André de Staercke d'organiser des réunions en petits comités. Le projet est mis sur pied et, à l'initiative du représentant belge, ces réunions se transforment en déjeuners entre représentants permanents, tantôt chez l'un, tantôt chez l'autre, et toutes les conversations y sont possibles[2066]. Il s'agit bientôt de préparer tous les mardis la réunion du Conseil du lendemain. André de Staercke prend ainsi une part active à la transformation du Conseil, qui devient progressivement un instrument souple de consultation et de travail dont il comprend toute l'importance pour la diplomatie multilatérale[2067]. Stikker, qui refuse de participer à ces réunions, explique à de Staercke : « *Je n'assiste pas à ces déjeuners, vous en faites ce que vous voulez, mangez bien, je suis le Secrétaire Général.* »[2068]

D'après de Staercke les déjeuners hebdomadaires permettent à chaque représentant permanent d'apporter, avec « *une liberté de parole absolue*[2069]*, (...) des instructions de son gouvernement pour les critiquer le plus souvent et encore pour voir comment on pourrait les tourner, parce que c'est cela l'esprit de l'OTAN. L'esprit de l'OTAN c'est à la fois exécuter les instructions des gouvernements, mais servir également d'avocat auprès des gouvernements pour une notion de bien général (...).* »[2070] L'ambassadeur ajoute que ces déjeuners permettent en outre « *de ne pas empêcher le progrès européen et de ne pas éveiller la méfiance des autres* ». Ces « *association[s] informelle[s]* »[2071] rassemblent en effet les « *Européens avec les représentants permanents non-européens* »[2072]. En d'autres termes, ces réunions permettent aux Européens atlantistes de s'expliquer sur la possibilité d'une Europe intégrée au sein de l'Alliance atlantique. André de Staercke pense ici aux « *Néerlandais [qui sont selon lui] extrêmement méfiants [vis-à-vis] d'une Europe qui [entraînerait] la fin de l'Alliance atlantique* »[2073].

[2066] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN, *op. cit.*, p. 23 ; AMAEB, 18.298/VI/3, A. de Staercke, « Ce Conseil qui est le vôtre » dans *Nouvelles de l'OTAN*, *Numéro spécial vingtième anniversaire*, OTAN Service de de l'information, Bruxelles, avril 1969, p. 8.

[2067] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/5, « Adieu au représentant permanent de la Belgique [A. de Staercke]. Texte de l'allocution prononcée par le Président du Conseil le 29 Janvier 1976 », dans A. de Staercke, *Allocutions 1957-1976*, Bruxelles, janvier 1976, p. 2. À partir du mandat de Manlio Brosio, les secrétaires généraux se joindront également aux déjeuners. Ces repas informels existent d'ailleurs toujours aujourd'hui et, en dépit du nombre accru de participants issus des différents pays membres, ils permettent souvent encore de débloquer certaines situations (AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome, mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN, op. cit., pp. 26 et 28 ; Interview de Rudolf Huygelen par E. Hoorickx le 16 juillet 2015).

[2068] AMAEB., 18.298/VI/4-5, liasse 18.298/VI/4-Collège de Défense Rome. mars 1975, A. de Staercke, La consultation politique à l'OTAN, *op. cit.*, p. 26.

[2069] *Ibid.*

[2070] *Ibid.*

[2071] A. de Staercke-FD/22.8.86/Rév, André de Staercke. Entretien avec F. Duchêne le 22 août 1986 à Bruxelles, Historical archives of the European Union, p. 31.

[2072] *Ibid.*

[2073] *Ibid.*, p. 32.

Au printemps 1961, la situation en Europe est dominée par les exigences soviétiques relatives à l'Allemagne et à Berlin[2074]. Khrouchtchev et le nouveau président américain se rencontrent à Vienne début juin 1961. L'entrevue se passe mal[2075]. Kennedy se montre très ferme à propos de Berlin et explique que cette ville fait partie des intérêts vitaux des États-Unis. Khrouchtchev renouvelle alors son ultimatum de 1958 : si un accord sur Berlin n'est pas conclu avant la fin de l'année, Moscou signera un traité de paix séparé avec la RDA. Le 25 juillet, contre toute attente du côté soviétique, Kennedy repousse ce nouvel ultimatum : toute action unilatérale des Soviétiques à Berlin-Ouest conduirait à la guerre[2076].

Maintenant directement responsable de la politique étrangère belge, Spaak se dit encore plus inquiet par l'immobilisme des grandes puissances occidentales. Convaincu qu'il n'y a pas moyen de négocier la réunification de l'Allemagne, le ministre belge conseille, lors de la réunion ministérielle de l'UEO du 1er août 1961, d'élaborer un nouveau statut pour Berlin, qui garantisse réellement la liberté politique et économique de la ville[2077]. C'est en tout cas ce que lui a suggéré de Staercke dès juillet 1961 pour qui il existe, à propos de la question berlinoise, une « *nécessité urgente, à partir des notes occidentales qui ne ferment aucune porte, de faire le point des possibilités sur les plans diplomatique, politique et économique avant de parler [comme le font les Américains] de dispositions militaires* »[2078]. Les nouvelles tensions au sujet de Berlin ont en effet conduit les États-Unis à renforcer leur dispositif militaire mais également à faire des propositions à leurs alliés au sujet de l'effort que ceux-ci devraient fournir[2079]. Des entretiens avec Norstad ont d'ailleurs eu lieu à ce sujet à Bruxelles le 5 juillet. Paul-Willem Segers, ministre belge de la Défense nationale, expliquera au général américain la difficulté qu'aurait la Belgique à augmenter ses effectifs militaires et à prolonger le temps du service militaire[2080].

Pour Spaak en tout cas, s'il paraît impossible de négocier avec Moscou sur le statut de Berlin avant le 17 septembre, date des élections allemandes, « *il faut être prêt à discuter tout de suite après et dans tous les cas avant que l'URSS n'ait signé son traité de paix avec l'Allemagne de l'Est* »[2081]. Début août 1961, Spaak met ses réflexions sur Berlin par écrit : « *Il s'agit de trouver un moyen de négocier avec les Russes sans décevoir les Allemands.*

[2074] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 554.
[2075] *Ibid.*, p. 551.
[2076] *Ibid.*, pp. 552-553.
[2077] P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, pp. 334-335 ; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, S.n., Dépêche d'information politique (61) 91. Ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur, Bruxelles, 23 novembre 1961, p. 2 ; FPHS, 298/5588, Spaak à de Staercke, Bruxelles, 4 août 1961.
[2078] FPHS, 298/5590, A. de Staercke, Télégramme numéro 150 du 24 juillet 1961 pour le ministre, Paris, p. 2.
[2079] *Ibid.*, pp. 1 et 3.
[2080] FPHS, 298/5587, Échanges de vues entre les ministres du gouvernement belge et le général Norstad (SACEUR) à Val Duchesse, le mercredi 5 juillet 1961, p. 11.
[2081] FPHS, 298/5589, Spaak, Réflexions sur la question de Berlin, [3 août 1961].

Les deux termes de cette proposition sont essentiels : ne pas décevoir les Allemands, c'est rester attaché à la réunification de l'Allemagne et ne pas reconnaître la [RDA], et négocier avec les Russes c'est présenter des termes tels que la négociation soit possible au lieu d'être immédiatement rejetée. Dès lors cela consiste, sans renoncer à la réunification de l'Allemagne, sans reconnaître la [RDA], à vouloir résoudre le problème de Berlin en le disjoignant de celui de la négociation sur l'ensemble du problème de l'Allemagne. »[2082] Le 3 août, Spaak envoie une copie de ses réflexions sur Berlin à Adenauer. Le document ne lui sera cependant remis que le 20 septembre par Karl Carstens, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la RFA. Blankenhorn informe de Staercke que le chancelier « *n'a pas été effrayé* » par le mémorandum du ministre belge et que, d'après lui, il suivra la même « *voie* » que celle proposée par Spaak[2083]. Le ministre belge explique également son point de vue sur Berlin au secrétaire d'État américain, Dean Rusk[2084], qu'il rencontre à Paris le 7 août. Si l'Américain trouve le mémorandum « *très intéressant* »[2085], il apparaît néanmoins indécis sur la question[2086]. Le lendemain matin, de Staercke met Finletter, représentant permanent des États-Unis à l'OTAN, au courant de la conversation de la veille. Il lui remet également le document de son ministre. Finletter dit partager les vues de Spaak, qui lui expose d'ailleurs son point de vue de vive voix au déjeuner. Cette conversation prépare l'intervention de De Staercke qui a lieu l'après-midi devant le Conseil afin d'exposer les idées de Spaak sur Berlin. Finletter envoie un télégramme à Washington, dans lequel il souligne les mérites de la position de Spaak et « *la nécessité de se départir dans le problème allemand d'une série de tabous si l'on [veut] arriver à une négociation véritable* »[2087].

Malgré les recommandations de Spaak, aucune ligne de conduite concernant Berlin ne se dégage du côté occidental[2088]. Très inquiet de la fermeté américaine vis-à-vis de Moscou et voulant éviter une guerre, Khrouchtchev prend, le 13 août 1961, la décision de faire construire un mur entre les deux parties de la ville. Le leader soviétique peut ainsi sortir de l'impasse de l'ultimatum tout en mettant un terme à l'hémorragie de départs depuis la RDA. Le mur de Berlin ne signifie pas pour autant la fin de la crise. Le leader soviétique continue en effet d'exiger un règlement de la question de Berlin mais également de la problématique allemande

---

[2082] FPHS, 298/5591, De Staercke, Télégramme par courrier n°101, Paris, 4 septembre 1961, p. 3.
[2083] FPHS, 353/6650, A. de Staercke, Télégrame numéro 185 du 22 septembre 1961, Paris, p. 1.
[2084] Dean Rusk (1909-1994) : de 1961 à 1969, il est secrétaire d'État de John F. Kennedy puis de Lyndon B. Johnson. Prônant la fermeté face au communisme, son engagement en faveur de la politique de Johnson au Vietnam lui vaudra certaines critiques de l'opinion publique (*American National Biography*, New-York et Oxford, vol. 19, 1999, pp. 81-83).
[2085] FPHS, 353/6636, A. de Staercke, Compte rendu de l'entrevue entre M. Spaak et M. Rusk le lundi 7 août 1961, p. 3.
[2086] *Ibid.*, p. 4.
[2087] *Ibid.*, p. 5.
[2088] FPHS, 298/5591, *op. cit.*

dans le sens où il l'entend lui[2089]. Dans ce contexte tumultueux, Spaak reçoit le chargé d'affaires de l'URSS à Bruxelles le 29 août 1961, qui lui conseille de se rendre à Moscou. Spaak signale que « *cela ne [peut] être à sa demande [et] qu'il [faut dès lors] trouver [la formule]* »[2090]. D'après Dumoulin, cette recommandation du diplomate soviétique est sans doute liée à une probable transmission du mémorandum de Spaak à Vinogradov[2091].

Le matin du 4 septembre 1961, Stikker décide, au vu des événements, de réunir les ambassadeurs à l'OTAN pour poursuivre la réflexion sur le sujet de Berlin et entamer des consultations politiques. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il rappelle que les partenaires de l'Alliance sont invités à répondre fin d'après-midi aux demandes militaires du général Norstad, qui visent au renforcement militaire de l'OTAN. Si la Belgique se déclare prête à répondre à ces questions, de Staercke regrette la méthode utilisée. Elle lui paraît « *être une position de facilité qui consist[e] à braquer la discussion sur des mesures militaires importantes sans doute, mais subsidiaires, sans définir une position politique dont la position militaire ne [peut] être que le corollaire* »[2092]. De Staercke fait également valoir que son gouvernement estime que le rythme des événements impose une action rapide sous peine d'être pris de court. De Staercke déplore que le problème de fond de Berlin n'ait pas encore été abordé par les Quatre[2093]. « *Dès lors* », affirme de Staercke, « *puisque, malgré nos demandes, les grands ne bougent pas, il faut bien que les petits pays contribuent à la consultation en avançant eux-mêmes des idées, tout en étant conscients qu'ils sont moins bien outillés pour le faire. Il faut aussi ajouter que l'absence totale de consultation de la part des principaux responsables donne aux partenaires de l'Alliance une liberté de manœuvre plus grande pour explorer les perspectives de négociation.* »[2094] Il expose ensuite la position de la Belgique en paraphrasant le mémorandum de Spaak[2095].

À la fin de son exposé, de Staercke soulève une nouvelle question. D'après certaines sources, dit-il, il semble que Khrouchtchev ait annoncé son intention de proposer l'établissement des Nations Unies à Berlin[2096]. Pour de Staercke, « *[i]l est indispensable que là encore nous ne soyons pas pris de court* »[2097]. Il estime d'ailleurs que l'établissement des

---

[2089] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 554-555.
[2090] PHS, 353/6637 note de Spaak, 29 août 1961.
[2091] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 624.
[2092] FPHS, 298/5591, *op. cit.*, p. 1.
[2093] *Ibid.*, p. 2.
[2094] *Ibid.*, p. 3.
[2095] *Ibid.*
[2096] *Ibid.*, p. 4. L'idée d'établir le siège des Nations Unies à Berlin, que soutient Khrouchtchev, est une suggestion initialement développée par le Premier ministre canadien John George Diefenbacker reprise ensuite par Kennedy le 4 septembre 1961 (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 558 ; AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, [M. Rothschild], Compte rendu de l'entretien entre MM. Khrouchtchev et Spaak le mardi 19 septembre 1961 à 10 h. au Kremlin, s.l., p. 12).
[2097] FPHS, 298/5591, *op. cit.*

Nations Unies à Berlin « *est peut-être la plus formidable garantie internationale de la liberté des Berlinois* »[2098]. D'après lui, la présence d'une immense organisation internationale à Berlin rendrait peut-être impossible « *un attentat à la liberté de Berlin et permettrait à ces pays [qui y seraient représentés], par la fenêtre de Berlin, de voir la réalité de l'URSS. En fait, dans ce projet attribué à K, il y a peut-être quelque chose qui pourrait justifier une initiative de notre part.* »[2099] Cette nouvelle information ne suscite aucune réaction de la part des représentants permanents, à l'exception du Canadien Jules Léger, qui considère également que la présence des Nations Unies à Berlin serait peut-être le meilleur type de garantie internationale[2100].

La note de Spaak est, quant à elle, accueillie favorablement par les représentants permanents. L'ambassadeur de France estime néanmoins que « *la position même de la Russie lui fera refuser les garanties qu'on espère* »[2101]. Le représentant de l'Allemagne, le Dr Gebhardt von Walther, qui montre en réalité peu d'intérêt pour l'argumentation belge, déplore amèrement « *la cloison étanche établie entre Berlin-Est et Berlin-Ouest le 13 août* »[2102]. Selon lui, « *[jusqu'au 13 août,] la prémisse de l'unité allemande, même si elle était une fiction, avait été maintenue. (...) Khrouchtchev a [ainsi] par anticipation réalisé les conséquences de fait du traité de paix qu'il a annoncé et ainsi 16 millions d'individus sont demeurés à la merci du gouvernement de Pankow.* »[2103] Stikker relève l'idée de la disjonction du problème de Berlin et de la réunification de l'Allemagne et la relie à l'idée d'arriver à un nouveau statut de Berlin. Il conclut le débat en insistant sur la discrétion[2104].

Le 12 septembre 1961, Spaak est officiellement invité par Khrouchtchev pour une rencontre qui aura lieu à Moscou le 19 septembre[2105]. Le ministre belge accepte l'invitation parce que, selon lui, « *[d]ans ces moments difficiles, il pens[e] que les petits pays [ont] un rôle à jouer et qu'il [est] parfois plus facile pour eux d'établir entre de grands partenaires un climat de compréhension* »[2106]. Il est néanmoins conscient que de tels entretiens ne seront pas très bien perçus par les grandes puissances de l'Alliance, qui n'aiment pas que les représentants de petits pays fassent preuve de trop d'indépendance[2107]. Spaak demande à

[2098] *Ibid.*
[2099] *Ibid.*, p. 5.
[2100] *Ibid.*, p. 9.
[2101] *Ibid.*, p. 8.
[2102] *Ibid.*, p. 5.
[2103] *Ibid.* Pankow désigne le quartier de la banlieue de Berlin où son installés les dignitaires du régime est-allemand (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 297).
[2104] FPHS, 298/5591, *op. cit.*, p. 9.
[2105] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 624; FPHS, 353/6653, Note non signée et non datée.
[2106] AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 2.
[2107] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 336, 342; AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, [A. de Staercke], Compte rendu de l'entretien du lundi 8 juillet 1963 entre MM. Spaak et Khrouchtchev à la datcha de Kontcha Zaspa, située à environ 20 km de Kiev sur le Dniepr, s.l., p. 4.

André de Staercke de l'accompagner à Moscou, « *montrant ainsi son désir de tenir informé le Conseil des résultats éventuels de ses discussions* »[2108]. D'après Spaak, si Khrouchtchev est prêt à lui confier certaines choses, c'est « *peut-être parce qu'il [le] [croit] capable de les comprendre et les approuver, mais surtout parce qu'il souhait[e] que [Spaak] les redise autour de [lui]* », et plus singulièrement aux membres de l'OTAN[2109]. Khrouchtchev sait, par les conversations que Spaak a eues antérieurement avec Vinogradov, que le ministre belge n'est pas hostile à la conclusion d'un traité de non-agression entre les puissances de l'OTAN et les membres du Pacte de Varsovie voulu par Moscou. Il préfère dès lors s'adresser à lui plutôt qu'aux ministres des Affaires étrangères des États-Unis, du Royaume-Uni ou de la France[2110].

D'après Spaak, l'atmosphère dans laquelle se déroule la conversation avec le premier secrétaire est particulièrement bonne. Il décrit Khrouchtchev comme « *en grande forme, disert, parfaitement averti des problèmes, émaillant ses propos de plaisanteries, parlant des hommes avec une étonnante franchise, citant l'un, se moquant de l'autre* »[2111]. La question allemande et la problématique de Berlin sont au cœur des discussions. Parlant en son nom personnel, Spaak souligne d'emblée les thèses absolument différentes opposant l'Est et l'Ouest vis-à-vis du problème de l'Allemagne. D'un côté, les Occidentaux réclament une unification de l'Allemagne fondée sur l'auto-détermination et, d'un autre côté, l'URSS exige un traité de paix avec les deux Allemagnes[2112]. Entre ces deux positions, la distance est très grande. Spaak demande alors à Khrouchtchev s'il y a, selon lui, moyen de trouver un compromis[2113].

En guise de réponse, le premier secrétaire reprend son argumentation pour justifier, au nom du « *réalisme* », l'existence des deux Allemagnes et la nécessité de signer un traité de paix avec chacune d'elles[2114]. « *Nous aussi* », dit Khrouchtchev, « *nous souhaiterions avoir une seule Allemagne avec Ulbricht, et nous pensons que cela serait mieux qu'une Allemagne avec Ulbricht et Adenauer. Notre position est donc tout à fait contradictoire à celle de l'Occident. Le désir des deux parties en présence, Occidentaux et Union Soviétique, peut être compréhensible. Il n'est pas réaliste. Pourquoi ? Parce que pour avoir une Allemagne avec Ulbricht, il faudrait une guerre, et pour avoir une Allemagne avec Adenauer, il faudrait une*

[2108] AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, S.n., « M. Spaak à Kiev », *Le Monde*, 9 juillet 1963, p. 1 ; P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 336.
[2109] P.-H. Spaak, *op. cit.*, pp. 324-325.
[2110] *Ibid.*, pp. 335-336.
[2111] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 336.
[2112] Comme expliqué précédemment, Moscou a communiqué aux Occidentaux, le 10 janvier 1959, son projet de traité de paix avec l'Allemagne. Celui-ci prévoit la reconnaissance des deux États allemands comme souverains, dénucléarisés et neutralisés. Il vise en définitive la mise en place d'une confédération entre les deux Allemagnes, sur une base paritaire et non pas à partir d'élections libres dans toute l'Allemagne.
[2113] AMAEB, 18.298/V 1-2-liasse V-2, [M. Rothschild], *op. cit.*, pp. 2-3.
[2114] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 337.

guerre. [Étant] contre la guerre, [je m'] accommode de la situation réelle, avec deux Allemagnes. »[2115] Par ailleurs, lui-même étant contre toute forme de réunification avec l'aide des quatre puissances, l'unification de l'Allemagne nécessite, selon lui, la signature d'un traité de paix avec les deux Allemagnes[2116].

Khrouchtchev explicite son projet de traité de paix avec les deux Allemagnes. Celui-ci prévoit que le camp socialiste signerait avec l'Allemagne de l'Est et le monde occidental avec l'Allemagne de l'Ouest[2117]. Il précise néanmoins que la signature avec l'un n'exclut pas nécessairement la signature avec l'autre. L'URSS est d'ailleurs prête à cette double signature[2118]. En outre, Khrouchtchev estime que les deux traités devraient comprendre des dispositions communes. Primo, sur les frontières extérieures de l'Allemagne, même si deux Allemagnes continuent d'exister. Secundo, sur la volonté de rechercher plus tard une formule de réunification allemande, cette recherche devant être faite par les Allemands eux-mêmes. Khrouchtchev n'est pas hostile à une confédération, même s'il ne l'estime guère possible pour le moment. Tertio, sur l'intégration dans les traités d'un accord sur Berlin. Si cette formule ne paraît pas possible aux Occidentaux, Khrouchtchev pourrait admettre la signature d'un traité unique entre le camp socialiste et l'Allemagne de l'Est. Bien que cette solution n'ait pas sa préférence, Khrouchtchev considère que, si elle était la seule possible, elle ne modifierait pas le fond de sa position sur Berlin[2119].

Le premier secrétaire expose alors sa vision stratégique pour Berlin, qui, dit-il, ne représente pas un enjeu tellement important pour Moscou. Selon lui, « *[l]a confrontation entre communistes et capitalistes ne se décidera pas à Berlin-Ouest. Quand un milliard d'hommes sont sous le drapeau communiste, quand tant d'individus sont sous le drapeau occidental, ce n'est pas Berlin-Ouest qui est le lieu de la confrontation de deux régimes. Berlin-Ouest est l'héritage de la seconde guerre mondiale, il faut le liquider pour y éviter une confrontation et faire [en sorte que] celle-ci [ait lieu] sur un autre terrain plus valable.* »[2120] Khrouchtchev affirme que l'URSS continuera à nier les droits de la RFA sur Berlin-Ouest et que son pays ne cèdera jamais là-dessus[2121]. Selon lui, « *c'est la population de Berlin-Ouest qui doit régler son sort* »[2122]. Ainsi, s'il admet que les communications de Berlin-Ouest avec les autres pays doivent être garanties, tout cela doit être fait non sur la base d'un régime d'occupation mais en vertu d'un accord avec la RDA, créant « *la ville libre démilitarisée de*

[2115] AMAEB, 18.298/V 1-2, *op. cit.*, p. 7.
[2116] *Ibid.*
[2117] P.-H. Spaak, *op. cit.*
[2118] AMAEB, 18.298/V 1-2, *op. cit.*, p. 15.
[2119] *Ibid.*, [P.-H. Spaak], *Aide-mémoire*, Paris, 21 septembre 1961, pp. 1-2.
[2120] *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 12.
[2121] *Ibid.*, p. 10.
[2122] *Ibid.*, p. 11.

Berlin-Ouest »[2123]. Et d'ajouter que cet accord pourrait être enregistré aux Nations Unies, ce qui lui donnerait une portée internationale encore plus solennelle[2124].

En outre, explique Khrouchtchev, dans l'éventualité où l'Occident n'accepterait pas de signer un traité de paix avec l'Allemagne de l'Est, il faudrait conclure un accord de garanties pour Berlin-Ouest, qui devrait lui aussi être enregistré aux Nations Unies. On pourrait ainsi concevoir à Berlin-Ouest la présence de forces symboliques des Nations Unies ou des pays neutres ou encore des forces des quatre grands Alliés, tout cela selon un nouvel accord donc et non en vertu d'un régime d'occupation. Khrouchtchev se déclare par ailleurs favorable à un transfert du siège de l'ONU à Berlin-Ouest[2125]. En outre, il souhaite que la solution des problèmes relatifs à la question allemande et au problème de Berlin ne soit pas indéfiniment différée[2126].

Spaak voit dans l'exposé qu'il vient d'entendre plusieurs propositions qui sont pour lui des « *tentatives intéressantes de compromis* »[2127] et à partir desquelles une négociation pourrait être possible avec l'Occident. Il se réjouit notamment du fait que Khrouchtchev ne semble pas opposé à discuter de la réunification de l'Allemagne, pourvu que cela ne retarde pas la signature d'un traité de paix. Khrouchtchev répète alors qu'« *une disposition du traité de paix devrait être prévue pour favoriser les efforts des Allemands en vue de la réunification, mais réaffirme que cette question doit être décidée par les Allemands eux-mêmes [s]ans ingérence de tiers* »[2128]. Cette remarque conforte Spaak dans sa conviction qu'une négociation sur la réunification allemande est impossible actuellement.

En ce qui concerne Berlin, Spaak se demande s'il ne serait pas préférable de négocier un statut pour la ville avant la signature de tout traité de paix. Cette négociation devrait impliquer la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS. En tout état de cause, les Quatre devraient convenir de garanties pour Berlin avant la signature d'un traité de paix entre l'URSS et la RDA. Cette dernière serait « *l'agent d'exécution* »[2129] de cet accord[2130]. Khrouchtchev répond que « *[c]ela peut se faire ; c'est le fond des choses qui m'intéresse, non la forme. Si l'Occident estime que cette voie est la meilleure, on peut l'adopter. Cette formule donne sans doute à l'Occident la possibilité s'il le souhaite de ne pas participer à la signature d'un traité de paix avec la [RDA]. Nous le regretterions mais nous l'accepterions. Il s'agit là*

[2123] *Ibid.*
[2124] *Ibid.*
[2125] *Ibid.*, p. 11-12
[2126] *Ibid.*, [P.-H. Spaak], *op. cit.*, p. 3.
[2127] *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 13.
[2128] *Ibid.*, p. 15.
[2129] *Ibid.,* p. 13.
[2130] *Ibid.*

d'un point concret où les intérêts des Quatre puissances s'enchevêtrent, et cela peut être une solution. »[2131]

Spaak s'interroge enfin sur la possibilité d'élargir les discussions sur l'Allemagne et Berlin à la problématique du désarmement, afin de faciliter les négociations entre l'Est et l'Ouest. Il se demande, en effet, s'il ne serait pas possible, « *au lieu des grands projets que les États-Unis et les Soviets opposent l'un à l'autre, (...) de présenter des tentatives plus réduites qui détendraient l'atmosphère entre l'Occident et les pays de l'Est et leur permettraient dans l'avenir de collaborer au-delà de la coexistence pacifique au progrès des pays sous-développés* »[2132]. Il se demande même si, dans le cas où des négociations s'avéraient fructueuses, un pacte de non-agression entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie ne pourrait pas les couronner[2133].

De son côté, Khrouchtchev est disposé à examiner la question du désarmement général ou même des plans plus réduits. Ainsi par exemple, l'idée d'une zone limitée, non de désengagement, mais où des expériences de contrôle d'armement pourraient être tentées, rencontre son approbation[2134]. Khrouchtchev déclare que les Soviétiques saluent tous les plans qui vont dans cette direction, comme ils ont salué le plan Rapacki[2135]. Enfin, l'idée d'un pacte de non-agression entre les puissances de l'OTAN et celles du Pacte de Varsovie continue de lui paraître opportune[2136].

Le 27 septembre 1961, Spaak se rend à Paris pour faire part au Conseil atlantique des discussions qu'il a eues avec Khrouchtchev. Il est convaincu d'avoir rapporté du Kremlin des renseignements importants et d'y avoir trouvé une atmosphère propice à la négociation[2137]. Spaak transmet aux représentants un rapport rédigé par ses soins, qui résume le contenu de l'entrevue et dont il a préalablement fait parvenir une copie à Khrouchtchev, qui l'estime bien exprimé[2138]. Le texte explique le point de vue de Moscou sur la question allemande et souligne le fait que Khrouchtchev est favorable à l'élargissement du débat sur d'autres questions comme le désarmement et un pacte de non-agression, afin de « *permettre la création d'une meilleure atmosphère* »[2139].

À la grande déception de Spaak, le compte rendu de son voyage, qui a été préalablement consulté par les gouvernements des pays membres de l'OTAN, est

---

[2131] *Ibid.*, p. 14.
[2132] *Ibid.*, pp. 3-4.
[2133] *Ibid.*, p. 4.
[2134] *Ibid.*, [P.-H. Spaak], *op. cit.*
[2135] *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 17.
[2136] *Ibid.*, [P.-H. Spaak], *op. cit.*
[2137] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 339.
[2138] *Ibid.*, pp. 336, 340-341.
[2139] *Ibid.*, p. 339.

« *impitoyablement combattu* »[2140] par la plupart des représentants permanents. Paul Mason, représentant du Royaume-Uni, fait partie des plus critiques. D'après lui, la déclaration de Khrouchtchev rapportée par Spaak ne correspond pas à celle de Gromyko lors des entretiens qui ont eu lieu la veille à Washington entre le secrétaire d'État britannique aux Affaires étrangères (Sir Alec Douglas-Home) et Gromyko. À cette occasion, le ministre soviétique a en effet déclaré que la conclusion d'un accord entre l'Occident et l'URSS sur la garantie du libre accès à Berlin-Ouest, intervenant avant la signature d'un traité entre l'URSS et la RDA, serait soumise à quatre conditions : le respect de la souveraineté de la RDA, la conclusion d'un accord avec la RDA sur le libre accès, la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et, enfin, la démilitarisation de Berlin et la dénucléarisation de la RFA. Dans le cas où l'Occident n'accepterait pas de prendre ces engagements, ajoute Gromyko, il n'y aurait, dans le traité à signer avec la RDA, aucune obligation soviétique à l'égard de Berlin[2141]. En outre, le ministre soviétique affirme que « *toute discussion sur la réunification allemande et le problème allemand dans son ensemble – points que l'Occident veut soulever – ne serait qu'une perte de temps* »[2142]. Le *Foreign Office* en conclut qu'« *en invitant M. Spaak à Moscou, M. Khrouchtchev a eu l'espoir d'inciter le ministre des Affaires étrangères de Belgique à faire pression sur les Alliés en faveur de négociations, plutôt que de discuter des bases d'une négociation. En fait, M. Khrouchtchev n'aurait pas dit grand-chose de neuf.* »[2143] Et d'ajouter qu'« *il faut d'abord faire comprendre à M. Khrouchtchev qu'il est impossible pour l'Occident d'accepter les bases de négociation qu'il propose* »[2144]. Les représentants permanents de la France, de la RFA, de l'Italie et des Pays-Bas se rallient aux vues exposées par le Britannique Sir Paul Mason[2145].

Jens Boyesen, représentant norvégien et ami de Spaak, souligne au contraire ce qu'il y a de positif et de neuf dans le rapport de Spaak[2146]. Jules Léger, qui représente le Canada, rapporte également que son gouvernement attache un « *grand poids* » à l'exposé de Spaak[2147]. Pour Finletter, « *[c]'est à l'URSS [de] nous dire exactement ce qu'elle veut. Les contacts dont est chargé M. Rusk visent précisément à le savoir, et aussi à avertir M. Khrouchtchev que nous n'avons pas l'intention de négocier si c'est notre défaite et notre humiliation qu'il veut.* »[2148] Et Mason d'ajouter que « *[l]'URSS ne paraît pas encore prête à négocier sérieusement ; nous devons exercer une pression sur elle. Ce serait une erreur de présenter*

2140 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 341.
2141 FPHS, 353/6663, A. de Staercke, Télégramme par courrier n°116, Paris, 27 septembre 1961, pp. 2-3.
2142 *Ibid.*, p. 3.
2143 *Ibid.*, p. 4.
2144 *Ibid.*
2145 *Ibid.*, pp. 6-9.
2146 P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 341.
2147 FPHS, 353/6663, *op. cit.*, p. 12.
2148 *Ibid.*, p. 10.

trop tôt nos idées. »[2149] Pour le Britannique, c'est la tâche de Rusk de « *débroussailler* » les idées soviétiques[2150]. Ainsi par exemple, comme le souligne le Néerlandais J. A. de Ranitz, en ce qui concerne le libre accès à Berlin-Ouest, « *[i]l ne peut être question de négocier formellement avec la RDA mais bien, éventuellement, de mettre sur pied avec la RDA des arrangements qui n'impliquent aucune reconnaissance, après que des garanties auront été obtenues de l'URSS* »[2151].

Selon de Staercke, il convient de distinguer deux problèmes : la procédure de négociation et la position de négociation. En ce qui concerne la procédure, il est d'accord pour considérer qu'il faut d'abord explorer les positions adverses sans donner la position définitive de l'OTAN. Il estime néanmoins qu'une telle procédure implique l'existence d'une position occidentale, ce qu'il appelle une « *ligne de fermeté* »[2152], inexistante selon lui. Pour de Staercke, l'élaboration d'une position occidentale de négociation faciliterait pourtant le travail de sondage dont a été chargé Rusk[2153]. En définitive, de Staercke invite vivement ses collègues « *à ne pas infléchir les propos rapportés dans le sens de leurs craintes, mais à plutôt les considérer d'un œil objectif* »[2154].

Finletter approuve l'idée de débattre d'une « *ligne de fermeté* » mais estime, contrairement à Boyesen, Oldenburg (représentant du Danemark) et Léger qu'il n'y a pas d'urgence à agir[2155]. Mason concède également qu'il convient de clarifier le point de vue occidental « *pourvu que nous ne révélions pas notre position trop tôt* »[2156]. Stikker clôture la séance en affirmant que la tâche dévolue à Rusk est très importante et que, « *dès que nous saurons un peu mieux où les Soviets veulent en venir, il nous faudra effectivement nous décider. Le problème n'est pas tant de fixer une " position de retraite " que de savoir comment défendre au mieux les trois points essentiels [liberté de Berlin-Ouest, libre accès et présence des Occidentaux à Berlin-Ouest[2157]] sur lesquels nous sommes d'accord.* »[2158]

Spaak est très déçu de la réaction des Occidentaux. Il voit dans cet épisode « *le triomphe d'une certaine diplomatie, pour laquelle l'immobilisme est le dernier mot de la sagesse* »[2159]. Dans ses mémoires, il avoue ne pas être sûr que des négociations sur l'Allemagne et sur Berlin auraient pu aboutir à un résultat favorable, mais se dit convaincu

---

[2149] *Ibid.*, p. 11.
[2150] *Ibid.*
[2151] *Ibid.*, pp. 7-8.
[2152] *Ibid.*, p. 13.
[2153] *Ibid.*, p. 14.
[2154] *Ibid.*, p. 8.
[2155] *Ibid.*, pp. 12 et14.
[2156] *Ibid.*, p. 15.
[2157] *Ibid.*, p. 7.
[2158] *Ibid.*, p. 16.
[2159] P.-H. Spaak, *op. cit.*

qu'en 1961 « *il eût été sage de les tenter* »[2160]. Il considère en effet que ce que Khrouchtchev lui a dit est plus important que ce que Gromyko a déclaré à Lord Home. Et de conclure que « *[c]'est de Khrouchtchev que dépendait l'orientation de la politique de l'URSS. Ce sont ses déclarations qui devaient être prises en considération et examinées avec un préjugé favorable.* »[2161]

Lors de son voyage à Washington en novembre 1961, Spaak a l'occasion d'exposer à Kennedy son point de vue sur Berlin. Il est alors convaincu qu'une négociation avec l'URSS est possible même si ses chances de réussite sont faibles. Reprenant l'idée de De Staercke, il souligne toutefois que « *la négociation ne [pourra] commencer que lorsqu'un accord préliminaire aura été atteint (entre les leaders occidentaux) à la fois sur les buts et sur la procédure* »[2162]. Spaak estime que toute négociation avec Moscou devrait se limiter à la problématique de Berlin et non au problème plus général de l'Allemagne. Sur ce point en effet, la thèse du monde occidental et celle du monde communiste sont actuellement trop opposées pour arriver à un compromis. Pour Spaak, l'OTAN doit néanmoins continuer à affirmer le droit de l'Allemagne à la réunification par la voie de l'autodétermination. Dès lors, il estime que les Occidentaux ne doivent pas signer un traité de paix avec l'Allemagne de l'Est. La reconnaissance *de jure* de celle-ci reviendrait en effet à renoncer à la possibilité de réunifier l'Allemagne[2163]. Spaak défend à nouveau ces arguments à l'occasion de la session ministérielle de l'OTAN à Paris en décembre 1961[2164].

Malgré son attitude très ferme vis-à-vis de Berlin-Ouest, l'administration Kennedy décide de faire des concessions importantes sur la question allemande afin de relancer la détente[2165]. Les États-Unis envisagent désormais la reconnaissance *de facto* de la RDA ; la mise en place d'une autorité internationale pour le contrôle des accès à Berlin avec un siège pour la RDA ; la création d'une commission mixte paritaire RFA-RDA et de commissions quadripartites pour Berlin et l'ensemble de la question allemande ; la signature d'accords de sécurité en Europe et d'un accord américano-soviétique contre la prolifération des armes nucléaires[2166]. De Gaulle profite de l'attitude des Américains à Berlin pour essayer de

---

[2160] *Ibid.*, p. 342.
[2161] *Ibid.*
[2162] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, S.n., Dépêche d'information politique (61) 91. Ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur, Bruxelles, 23 novembre 1961, p. 1.
[2163] *Ibid.,* pp. 1-2.
[2164] FPHS, 298/5600, Archives OTAN. C-R(61)64 (13 décembre 1961) FRE, pp. 12-13.
[2165] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 558. À partir du début des années 1960, les intérêts nationaux, en particulier dans le domaine économique, réapparaissent au premier plan et érodent les solidarités des débuts de la guerre froide. Pour Kennedy, les relations Est-Ouest ne reposent plus sur les quatre Grands, qui ne se réuniront d'ailleurs plus jamais au sommet après la rencontre avortée de mai 1960, mais bien sur une relation bilatérale entre les deux Supergrands; les États-Unis et l'URSS. Les nouvelles priorités de la politique extérieure américaine sont désormais le dialogue stratégique et la détente avec l'URSS. L'Europe occidentale passe après (*Ibid.*, pp. 537, 608).
[2166] *Ibid.*, p. 558.

convaincre les chefs d'État ou de gouvernement des Six pays faisant partie du marché commun européen d'adhérer à son projet d'union politique de l'Europe, désormais baptisé « plan Fouchet », du nom de l'ambassadeur qui en préside la « commission d'étude »[2167].

L'instrumentalisation de la crise de Berlin par la France et l'invitation au « partenariat euro-atlantique »

Les Français sont convaincus que la crise de Berlin est de nature beaucoup plus politique que militaire et qu'elle est avant tout utilisée par Moscou pour provoquer, à terme, la neutralisation de la RFA[2168] redoutée par les Occidentaux et singulièrement par Adenauer. Dans ce contexte, le Général se présente comme celui qui, par sa fermeté dans la crise[2169], fait barrage aux tentations de négocier le statut de Berlin, comme ce fut le cas à Washington et à Londres après le sommet Kennedy-Khrouchtchev à Vienne en juin 1961[2170]. Plus précisément, il instrumentalise sa fermeté au bénéfice de son grand dessein, à savoir une Europe des États regroupée autour de la France, multipliant sa puissance propre et lui permettant de se faire entendre à Washington comme à Moscou[2171]. Il relance en réalité son projet de 1960 qui recommande l'élaboration d'une union politique de l'Europe dont la France et l'Allemagne prendraient la tête. L'objectif du Général est d'opérer une réforme des Communautés européennes dans le sens d'une Europe des États.

La première mouture du plan Fouchet est déposée le 19 octobre 1961[2172]. Le texte ne fait aucune référence à l'Alliance atlantique mais préconise de « *renforcer en coopération avec les autres nations libres la sécurité des Européens grâce à l'adoption d'une politique*

[2167] ID., *Jean-Marie Soutou. Un diplomate engagé : Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 224 ; ID., *La guerre froide de la France*, Paris, 2018, p. 320.
[2168] *Ibid.*, p. 321.
[2169] Pour de Gaulle, il ne faut rien céder sur le droit des Alliés à maintenir le statut d'occupation quadripartite de Berlin, sinon toute leur position en Allemagne risque d'être remise en cause. Le Général considère le statut d'occupation comme un moyen pour la France d'avoir son mot à dire, en tant que grande puissance membre du club des vainqueurs de 1945, dans la question allemande en général et de la réunification allemande en particulier. Paris se satisfait en effet discrètement du maintien de fait de la division de l'Allemagne, qui empêche à terme toute neutralisation de la RFA voulue par Moscou. Sur la problématique de Berlin, les Français s'opposent aux Soviétiques davantage que les Anglo-Américains qui, au fond, ne tiennent pas outre mesure au statut quadripartite de Berlin. Depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Kennedy, début 1961, on a l'impression à Paris que, tout en restant fermes sur Berlin-Ouest, les Américains mettent désormais l'accent sur le maintien de la liberté des Berlinois, thème plus porteur auprès de l'opinion publique, et non plus sur les droits des alliés occidentaux comme puissances occupantes à Berlin (*Ibid.*, pp. 303-305).
[2170] *Ibid.*, p. 302.
[2171] *Ibid.*, pp. 301 et 305.
[2172] AGR, Fonds Harmel, 759, S.n., Unification politique de l'Europe. Rappel historique, Bruxelles, 17 mai 1967, p. 12.

commune de défense »[2173]. Au niveau institutionnel, le plan prévoit notamment la création d'un Conseil européen constitué des chefs d'État ou de gouvernement qui s'occupe de politique étrangère, de défense et de culture et qui prend ses décisions à l'unanimité. Le plan Fouchet I comprend également une clause permettant une révision possible après un certain nombre d'années afin de constituer une organisation centralisant au sein de l'Union politique les Communautés européennes existantes, à savoit la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'Euratom et la Communauté économique[2174]. En d'autres termes, le plan Fouchet I vise à revenir sur le caractère supranational de la CEE et à transformer sa structure en une entité intergouvernementale[2175].

Le ministre néerlandais des Affaires étrangères Joseph Luns et Spaak jugent le projet tout à fait insuffisant. Selon eux, seule une éventuelle participation du Royaume-Uni à l'effort politique des Six peut le rendre acceptable comme base de discussion[2176]. Le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, Lambert Schaus, qui soutient le projet gaullien, fait remarquer à Spaak qu'il le trouve cette fois-ci « *plus Hollandais que les Hollandais* »[2177]. Le ministre belge explique qu'il ne peut « *accepter une union politique dans une communauté à six dominée par deux grands pays, la France dont il n'approuve pas la politique européenne, et l'Allemagne dont l'orientation politique après [le départ] du chancelier Adenauer est incertaine* »[2178]. Il estime également que « *[c]onstruire une Europe autour de la politique étrangère [est] insuffisant et même dangereux. Car il est impossible d'envisager une politique étrangère européenne détachée de ses liens très étroits avec les États-Unis et, par dessus tout, aucune défense européenne ne peut être efficace sans la contribution décisive des États-Unis.* »[2179] Désormais, Spaak cherche à coordonner sa position avec celle des Pays-Bas. « *Le Benelux est plus nécessaire que jamais* »[2180], déclare-t-il alors.

La troisième et dernière version du plan Fouchet[2181], proposée par de Gaulle en janvier 1962, est rejetée par les cinq autres États européens parce qu'elle remet en cause,

---

[2173] G.-H. Soutou, *Jean-Marie Soutou. Un diplomate engagé : Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011, p. 231. D'après le diplomate Jean-Marie Soutou, les Français estiment que la formule « avec les autres nations libres » permet de dire qu'il s'agit de l'Alliance et que Paris en tient compte (*Ibid.*)
[2174] *Ibid.*, pp. 231-232.
[2175] *Ibid.*, p. 234.
[2176] R. Coolsaet, *Histoire de la politique*, *op. cit.*, p. 176.
[2177] Y. Stelandre, « Les pays du Benelux, l'Europe politique et les négociations Fouchet (26 juin 1959 - 17 avril 1962) », *Journal of European Integration History*, vol. 2, 1996, n°2, p. 33.
[2178] FPHS, 279/5246, Conversations entre Lord Home et Spaak à Londres, 30 novembre 1961, p. 3.
[2179] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, S.n., Dépêche d'information politique (61) 91. Ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur, Bruxelles, 23 novembre 1961, pp. 2-3.
[2180] J.-W. Brouwer, « Les Pays-Bas et la querelle Spaak-de Gaulle », dans G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (sous la dir.), *Paul-Henri Spaak et la France*, Bruxelles, 2007, p. 232.
[2181] Le Fouchet III est en réalité le « *Fouchet II corrigé* ». Après l'opposition affichée de Spaak et Luns vis-à-vis de Fouchet I, la délégation française propose en effet à de Gaulle une deuxième mouture du projet, méconnue par beaucoup d'historiens, qui vise à rencontrer certains desiderata avancés par les autres délégations de la « Commision Fouchet ». Ce texte prévoit notamment de préciser que l'organisation d'une

selon eux, l'Alliance atlantique et l'intégration déjà réalisée au sein de la CEE[2182]. Spaak réclame, d'une part, l'accentuation du caractère supranational du projet afin de sauvegarder les droits des petites puissances et demande, d'autre part, la participation des Britanniques aux discussions, ce qui modifierait, selon lui, l'équilibre des influences. En définitive, les partenaires estiment qu'il vaut mieux temporiser jusqu'à ce que des contacts par la voie diplomatique laissent entrevoir la possibilité de reprendre utilement les discussions[2183]. De Staercke suggère à son homologue allemand von Walter d'organiser une « *visite discrète* » entre Adenauer et Spaak afin de dissiper les malentendus liés aux déclarations du ministre belge vis-à-vis du plan Fouchet. Von Walter a en effet indiqué à de Staercke que le chancelier « *[a] mal interprété la position prise par M. Spaak (…) parce qu'on [a] eu intérêt à mal la lui expliquer* »[2184].

Les problèmes soulevés dans le domaine de la défense par les efforts d'unification politique européenne inquiètent certains partenaires atlantiques. Lors du Conseil atlantique du 23 mai 1962, Stikker demande aux Six s'il est possible d'informer le Conseil de l'état de la question. Des remarques circulent en effet sur les difficultés qu'amènerait éventuellement pour l'Alliance l'établissement, en Europe, d'une nouvelle organisation compétente en matière de défense[2185]. André de Staercke est très clair : « *Dans l'idée de la Belgique, tout son effort militaire s'exerce dans le cadre atlantique et s'il devait ne plus en être ainsi, le Conseil en serait dûment averti. La Belgique n'a pas l'intention de se tourner, pour ses besoins de défense, vers une organisation tierce.* »[2186] À son avis néanmoins, cette question que soulève le Conseil vient trop tôt dans l'état actuel des négociations, une opinion partagée par son collègue français Pierre de Leusse[2187].

Parmi les points de divergence qui subsistent entre les Cinq et Paris, il y a la prétention française d'inclure l'économie parmi les compétences de l'Union ; la demande d'assurance de

---

défense commune des Six renforcerait l'Alliance atlantique. Le texte précise également qu'après une période de trois ans, le traité d'union politique serait soumis à une révision afin, d'une part, d'unifier progressivement la politique étrangère et la politique de défense de l'Union et, d'autre part, d'associer plus étroitement l'Assemblée parlementaire européenne à la définition et à la mise en œuvre des politiques communes. Le 17 janvier 1962, de Gaulle modifie inopinément le projet de traité d'union politique Fouchet II avant même que celui-ci ne soit présenté officiellement aux autres délégations. Il supprime la référence à l'Alliance atlantique et place les organisations qui ont un embryon de supranationalité sous l'autorité d'un Conseil interétatique. De Gaulle introduit l'économie dans les domaines de compétence du Conseil. D'après les confidences de Davignon, « *Il y a une taupe au ministère des Affaires étrangères français. [Les Belges suivent] en temps réel ce que sont les modifications que de Gaulle apporte au projet 2 (…). Nous savons ce qui est proposé au Général et ce que le Général modifie de sa main. (…) Ceci pèse énormement (…) dans la prise de position de Spaak* ». (G.-H. Soutou, *Jean-Marie Soutou. op. cit.*, p. 232, 234 ; AGR, *op. cit.*, p. 12 ; G.-H. Soutou, *La guerre froide de la France*, *op. cit.*, pp. 320-321 ; Témoignage d'É. Davignon, 9 novembre 1998, cité par M. Dumoulin, *op. cit.*, pp. 639-640).

[2182] G.-H. Soutou, *La guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 321 ; ID., *Jean-Marie Soutou. op. cit.*, pp. 234-235.

[2183] AGR, *op. cit.*, p. 14.

[2184] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 6 juillet 1962, p. 1.

[2185] *Ibid.*, [A. de Staercke], Extrait du télégramme par courrier n°60. Réunion du 23 mai 1962, p. 8.

[2186] *Ibid.*, p. 9.

[2187] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, [A. de Staercke], *op. cit.*, pp. 9-10.

la part des partenaires de la France que la politique de défense renforcera l'OTAN et ne se fera pas en dehors de l'Alliance et, enfin, la volonté de Spaak et Luns de faire participer le Royaume-Uni aux négociations[2188]. En définitive, l'opposition belgo-néerlandaise oblige de Gaulle à retirer le projet[2189]. L'échec du plan Fouchet marque un temps d'arrêt dans le processus de développement de l'Europe politique même si des contacts diplomatiques continuent d'avoir lieu[2190]. D'après Coolsaet, l'échec de ce projet gaulliste constitue le « *dernier grand succès* » de la coopération diplomatique belgo-néerlandaise[2191]. *De Haagsche Post* parle alors d'un « *axe Spaak-Luns* », par analogie avec l'axe Bonn-Paris[2192].

Les Cinq ne partagent pas non plus la position de la France vis-à-vis du projet de la force de frappe OTAN, que le Pentagone essaie de relancer au printemps 1962[2193]. L'Hexagone continue à s'opposer à la création d'une arme atomique OTAN dans laquelle, explique Couve de Murville, il y aurait toujours un pouvoir de véto et de disposition exclusif du président des États-Unis[2194]. Pour la France, il serait inadmissible, avec un tel projet, qu'on

---

[2188] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 640. En réalité, il existe une différence de fond entre Bruxelles et La Haye concernant l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun. Selon le *Plein*, « *La Belgique donne une priorité au caractère supranational plutôt qu'à l'adhésion britannique tandis que les Pays-Bas préfèrent le contraire* » (J.-W. Brouwer, *op. cit.*, pp. 234-235). Comme l'explique Spaak, le gouvernement belge est favorable à une Europe supranationale « *parce qu'il voit dans ses structures juridiques les garanties et les protections nécessaires pour tous les pays qui en font partie, les petits comme les grands. (…) Cela signifie que mon gouvernement est prêt à signer, à six ou à plus, un traité qui serait la consécration d'une Europe supranationale. Si cela s'avérait actuellement impossible, il est prêt à signer un traité qui ne prévoirait qu'une confédération d'États, pourvu qu'un pareil traité ne détruise pas ce qui a déjà été acquis sur le plan supranational par l'Europe économique et ne rende pas définitivement impossible pour l'avenir le développement dans cette direction, pourvu également qu'un pareil traité se fasse, non pas à six, mais au moins avec l'Angleterre afin que les petites nations ne s'y trouvent pas isolées devant un groupe hégémonique* » (AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, P.-H. Spaak au Président Salazar, s.d. [sans doute mai-juin 1962], s.l. , pp. 6-7).

[2189] M. Dumoulin, *op. cit.*, pp. 640-646; J.-W. Brouwer, *op. cit.*, p. 234.

[2190] AGR, *op. cit.*, p. 15. Le 23 juillet 1962, Spaak fait une nouvelle proposition à de Gaulle, dans laquelle il accepte de renoncer à l'idée supranationale pour autant que l'on consente à tirer les leçons de l'expérience faite au sein du Marché commun, c'est-à-dire la création d'une commission politique européenne indépendante, dont la tâche essentielle serait de représenter et de défendre l'intérêt communautaire dans un dialogue avec le conseil des ministres. Cette proposition n'est néanmoins pas retenue par le Général, soucieux de préserver la souveraineté des États (*Ibid.*). Sans s'engager définitivement, Adenauer se montre favorable au projet de la Commission politique et s'engage à l'étudier plus avant. Il affirme néanmoins qu'il ne défendra pas des propositions qui se heurteraient à « *l'opposition déterminée de la France* ». Désormais, Spaak et Adenauer s'accordent sur le fait que les Six continueront à rechercher un accord sans attendre le Royaume-Uni, étant entendu que les Britanniques seront de toute façon consultés (AMAEB, 18.298/III-IV-liasse IV, Spaak, Télégramme, par courrier n°484 à l'ambassade de Belgique à Washington/Paris/Londres/Bonn/La Haye et Délégation permanente auprès de l'OTAN à Paris, Bruxelles, 27 juillet 1962, pp. 1-2).

[2191] R. Coolsaet, « Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen », *Internationale Spectator*, novembre 2006, p. 587.

[2192] *De Haagsche Post*, 15 septembre 1962, cité par F. van Staden en R. Coolsaet, « Nederland en België tijdens de (eerste) Koude Oorlog, 1949-1975 », dans D. Hellema, R. Coolsaet et B. Stol, *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940*, Boom/Amsterdam, 2001, p. 175.

[2193] C. Barbier, *La France et la force multilatérale (MLF),* dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996, p. 291. Le 18 avril 1962, Kennedy adopte la directive politique NSAM 147, qui lui permet de relancer le projet d'une force de frappe OTAN. Elle indique qu'il ne devrait pas y avoir de partage du contrôle américain sur les sous-marins équipés de missiles Polaris affectés à l'OTAN. Le 20 avril, le Pentagone demande à l'*US Navy* « *d'entreprendre une étude sur les problèmes militaires, politiques, juridiques et constitutionnels soulevés par la création d'une Force multilatérale* » (*Ibid.*).

[2194] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, P.-H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 24 avril 1962, p. 1.

ne consulte pas les Alliés de l'OTAN « *lorsque les circonstances (...) rendent [cette consultation] possible* »[2195]. Néanmoins, le ministre français des Affaires étrangères ne voit pas d'objection à ce que les autres partenaires s'associent au projet et indique simplement, comme suggéré par Stikker, que la France réserve sa position en la matière[2196]. Contrairement à son homologue français, Spaak estime que les propositions américaines marquent un progrès réel. Selon lui en effet, « *[o]n a souvent mis en doute qu'en cas d'une attaque limitée à l'Europe, les États-Unis emploieraient la force atomique ; or le texte actuel donne précisément l'assurance formelle que toutes les forces atomiques sont mises au service de l'Alliance* »[2197]. Et d'ajouter qu'« *il ne faudrait pas décourager l'engagement pris par les Américains d'intervenir nucléairement et de nous consulter. Car, dans l'état actuel des choses, le président des États-Unis peut déclencher une guerre atomique et nous y entraîner sans consultation préalable.* »[2198] Si Luns reconnaît l'exactitude des déclarations de son collègue français « *du point de vue de la situation de fait* », il estime néanmoins préférable qu'il y ait au moins une consultation avant qu'une décision d'utiliser des armes atomiques ne soit prise. Il craint en outre qu'en rejetant les propositions américaines, les États-Unis n'aient plus envie de coopérer avec les Européens[2199]. Et Spaak d'ajouter qu'il juge « *déplorable pour l'Alliance atlantique de décourager les États-Unis au moment où un pas est fait vers la stratégie mondiale dont on a toujours déploré l'existence* »[2200]. Le ministre italien Russo estime quant à lui « *qu'au moment où il paraît exister une tenta[tive] de mener des conversations bilatérales russo-américaines, il y a intérêt à maintenir un front uni européen et à souligner la force de l'Alliance atlantique* »[2201].

Quelques semaines après le rejet du plan Fouchet, Spaak rencontre Dean Rusk à l'ambassade des États-Unis à Bruxelles. Le secrétaire d'État américain lui fait part de ses appréhensions vis-à-vis de l'attitude de De Gaulle concernant l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun mais également concernant la force de frappe atlantique. Sur ce point, Rusk se demande si la France réalise « *l'importance de la décision américaine de ne pas utiliser d'armements nucléaires avant d'avoir consulté leurs Alliés* »[2202]. D'après Spaak, de Gaulle « *en veut à quiconque n'approuve pas sa politique atomique et c'est là la raison profonde de toutes les difficultés faites par les Français dans le domaine de l'Alliance atlantique* »[2203].

[2195] *Ibid.*, p. 2.
[2196] *Ibid.*
[2197] *Ibid.*
[2198] *Ibid.*, p. 3.
[2199] *Ibid.*
[2200] *Ibid.*, p. 4.
[2201] *Ibid.*
[2202] FPHS 641/9294, Compte rendu de la réunion tenue au Département d'État le 9 juin 1962 à 10h30, [s.l.], p. 2.
[2203] *Ibid.*, p. 5.

Spaak est néanmoins convaincu qu'« *une force de frappe atomique OTAN conduirait nécessairement à une participation plus grande de l'Europe à la politique générale des États-Unis, ce qui lui paraît souhaitable* »[2204].

Rusk rappelle ensuite que l'*« intégration européenne n'est qu'une étape vers la communauté atlantique et [que] la politique américaine est décidée à encourager cette gradation* »[2205]. Si Spaak est également favorable à l'intégration européenne[2206], il estime néanmoins que « *la marche vers l'unité politique est en ce moment pleine de périls pour les petits pays, parce que la position française est dangereuse et parce que l'Allemagne – ou plutôt le chancelier Adenauer – a tendance à toujours dire " oui " au général de Gaulle* »[2207]. En outre, Spaak estime que « *l'on est arrivé à un point critique de la négociation pour l'entrée de la Grande-Bretagne* »[2208] dans le Marché commun. Il est en effet « *persuadé que les Français ne veulent pas s'y opposer, mais il ne croit pas qu'ils y soient particulièrement favorables* »[2209]. Rusk demande à Spaak « *comment les États-Unis peuvent aider au progrès du marché commun* »[2210] et plus précisément à l'entrée du Royaume-Uni dans celui-ci, ce qui constituerait pour Washington un « *important pas en avant vers l'unité européenne et vers le resserrement des liens atlantiques* »[2211]. Spaak répond que « *la meilleure façon pour les États-Unis d'aider l'Europe est d'avoir une bonne politique OTAN. Lorsque les États-Unis établissent leur leadership et ont une bonne politique, claire et précise, les Alliés ne veulent pas s'en séparer. (...) Il ne faut surtout pas donner au Général l'impression que les États-Unis se mêlent de ce qui ne les regarde pas, mais si les États-Unis poursuivent sans se lasser une politique ferme, l'Europe les suivra.* »[2212]

Le message de Spaak a-t-il été entendu par Washington ? Kennedy s'adresse en tout cas de manière très claire aux Européens lors de son discours du 4 juillet 1962. Il prône désormais le partenariat atlantique (« *Atlantic partnership* »), qu'il définit comme « *a mutually beneficial partnership between the new union now emerging in Europe and the old American union founded here 175 years ago* »[2213]. Selon lui, les États-Unis « *do not regard a strong and united Europe as a rival, but a partner. (...) We believe that a united Europe will be capable of playing a greater role in the common defense, of responding more generously to the needs of poorer nations, of joining with the United States and others in lowering trade*

[2204] *Ibid.*
[2205] *Ibid.,* p. 2.
[2206] *Ibid.*
[2207] *Ibid.,* p. 7.
[2208] *Ibid.*, p. 7.
[2209] *Ibid.*
[2210] *Ibid.*, p. 8.
[2211] *Ibid.*, p. 7.
[2212] *Ibid.*, p. 9.
[2213] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse IV, « Kennedy's Independance Day Speech », *The New York Times*, 5 juillet 1962, p. 9.

barriers, resolving problems of commerce and commodities and currency, and developing coordinated policies in all economic, political and diplomatic areas »[2214]. En réalité, le fameux « grand dessein » de communauté atlantique exposé par Kennedy reposant sur deux piliers, l'un américain et l'autre européen, s'oppose directement à l'« Europe européenne » prônée par de Gaulle et a pour but d'éviter la constitution d'une entité européenne réelle en dehors de l'Alliance atlantique[2215]. En marge de ces complexes tractations autour de la mise en place d'une structure européenne, l'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores constitue, comme nous allons le voir, un interlude bienvenu pour l'OTAN dans le contexte de la crise de Berlin.

L'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores, un interlude bienvenu pour l'OTAN

Durant l'été 1962, de Staercke permet d'éviter une nouvelle crise au sein de l'Alliance atlantique en contribuant à persuader Salazar de renouveler le bail de la base américaine aux Açores, utilisée par l'OTAN depuis 1949[2216]. Il arrive préalablement à convaincre l'ambassadeur des États-Unis à Lisbonne, Burk Elbrig, de l'intérêt pour le secrétaire d'État américain, Dean Rusk, de rencontrer Salazar, afin d'apaiser les tensions entre son pays et le Portugal[2217]. L'objectif de De Staercke, qui connaît bien le « *caractère solitaire* » du chef de l'État portugais, est de forcer cette « *retraite de l'âme* » par une visite de Rusk[2218]. Selon lui, « *(…) il y a tout à perdre à faire des sondages par des intermédiaires non responsables, dont l'intervention risquerait finalement de compliquer une situation où les éléments politiques et psychologiques sont prépondérants* »[2219]. En outre, « *[a]vant de prendre l'attitude de laissez-faire résignée devant la position du Président Salazar, (…) il vaut la peine d'essayer de*

[2214] *Ibid.*
[2215] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 607-608. D'après G.-H. Soutou, le « grand dessein » de communauté atlantique exposé par Kennedy constitue « *un mélange d'intérêts égoïstes américains (y compris sur le plan économique) et de considérations sincères sur la nécessité du leadership américain face à l'URSS et d'un pôle occidental unique de décision, toujours au nom de la stabilité à l'ère des crises nucléaires* » (*Ibid.*, p. 607).
[2216] Dès 1949, la base aérienne de Lajes, dans l'archipel des Açores, utilisée par l'US Air Force depuis 1943, est mise à la disposition de l'OTAN par le Portugal, sans contrepartie financière. Salazar désire ainsi conserver indépendance et liberté d'action par rapport aux États-Unis. Le bail des Açores vient à expiration en décembre 1962. À cette époque, les tensions sont vives entre le Portugal et les États-Unis, qui condamnent ouvertement la politique coloniale portugaise en Angola. Dès 1961, un embargo est même décrété par Kennedy sur les ventes d'armes au Portugal. Finalement, les États-Unis décident d'alléger leurs restrictions en matière de vente d'armement et Salazar accepte de renouveler le bail des Açores (J. P. Beja, *Politique intérieure et politique étrangère. Deux faces d'une même réalité. Portugal : 1974-1985*, Louvain-la-Neuve, 2013, p. 162 ; A. Koné, *De la guerre d'Indépendance à la guerre civile et internationale en Angola, 1961-1991*, Paris, 2013, p. 99).
[2217] AMAEB, 18.298/IX/6-liasse van den Bosch, A. de Staercke à J. van den Bosch, Paris, 25 juin 1962, p. 3.
[2218] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 6 juin 1962, p. 16.
[2219] *Ibid.*, pp. 14-15.

trouver un terrain d'entente morale même réduit où l'estime pourrait s'exprimer d'une façon concrète et la collaboration revivre »[2220]. Après s'être entretenu avec de Staercke sur la manière d'aborder Salazar, Rusk rencontre finalement Salazar à Lisbonne[2221]. André de Staercke ne manque pas de prévenir le président portugais de sa conversation avec l'Américain, en ces termes : « *Sur un plan tout à fait personnel, [j'ai] fait part [à M. Rusk] de ma dévotion à votre égard. Dans la mesure de mes faibles moyens, j'ai essayé d'incliner son esprit à la compréhension des positions légitimes de ses Alliés. Je suis sûr que l'entretien que vous aurez eu avec lui, produira, par le contact même, des effets sinon immédiatement heureux, du moins profitables à plus longue échéance.* »[2222] L'issue de la visite du secrétaire d'État à Lisbonne sera, sans surprise, favorable à l'OTAN.

[2220] *Ibid.*, p. 16.
[2221] AMAEB, 18.298/IX/6, *op. cit.*, p. 2.
[2222] AMAEB, 18.298/IX/8-liasse Salazar, A. de Staercke à Salazar, [Paris], 5 juillet 1962, pp. 3-4.

Synthèse intermédiaire

L'année 1956 constitue une année charnière pour l'OTAN. Quelques mois après leur entrée dans l'Organisation, les Allemands suggèrent, par l'intermédiaire de De Staercke dans un premier temps, de redynamiser la fonction politique et économique de l'Alliance atlantique, singulièrement vis-à-vis des pays du tiers-monde, afin de pouvoir faire face aux crises auxquelles la Méditerranée est confrontée. Adenauer est également convaincu que cette « revitalisation » de l'Alliance est nécessaire pour empêcher Moscou de s'immiscer dans la politique de la RFA. L'idée d'une aide économique aux pays sous-développés, également suggérée par le Conseil atlantique en décembre et soutenue par de Staercke, est reprise par Spaak avec force lorsque le « rapport secret » de Khrouchtchev est divulgué.

Spaak se montre parmi les plus dubitatifs au sein de l'OTAN vis-à-vis de la « coexistence pacifique » annoncée par le premier secrétaire de l'URSS. Selon le ministre belge, la menace communiste, même si elle était amoindrie, pourrait triompher dans le monde grâce à une éventuelle supériorité de son projet économique et social si l'Occident et l'Europe se montraient incapables d'y opposer des formules adéquates. Spaak recommande que l'Alliance atlantique s'adapte au *new look* soviétique d'une manière réaliste en alliant audace et prudence. Il préconise notamment la transformation du Conseil atlantique en véritable organe de politique étrangère et le renforcement des pouvoirs du secrétaire général de l'OTAN.

Le rapport de Khrouchtchev provoque une onde de choc dans tout le monde communiste, avec des conséquences dramatiques en Pologne et surtout en Hongrie. Au moment de l'insurrection de Budapest, Spaak, qui ignore encore tout de la tragédie hongroise, signe au Kremlin un traité de coopération culturelle avec Moscou, conformément aux recommandations de l'OTAN. De retour en Belgique, le ministre belge condamne fermement la répression soviétique en Hongrie. L'OTAN préfère quant à elle ne pas intervenir trop ouvertement afin d'éviter toute contre-propagande soviétique en réaction. L'intervention de Moscou à Budapest confirme néanmoins l'importance d'adopter une attitude de prudence vis-à-vis de la « coexistence pacifique ».

Les événements tragiques qui ont lieu en Europe en 1956 s'entrecroisent avec la crise de Suez qui constitue, selon de Staercke, « la première très grande crise de l'Alliance ». La politique menée par la France et le Royaume-Uni sans concertation avec les autres partenaires est loin de faire l'unanimité, singulièrement auprès des Américains. Pour de Staercke, cette « politique d'opposition » à l'extérieur du périmètre géographique de l'Alliance met en péril la solidarité des partenaires au sein même de l'Organisation. Spaak regrette quant à lui que la première réunion ministérielle du Conseil atlantique ait lieu plus

d'un mois après la décision de Nasser de nationaliser le canal de Suez et surtout après les préparatifs militaires de l'intervention franco-britannique en Égypte. Lorsque l'affaire est portée au Conseil de sécurité de l'ONU, les pays du Benelux font partie des pays qui adoptent une attitude modérée vis-à-vis de l'intervention franco-britannique. Si d'aucuns considèrent l'action de la France et du Royaume-Uni comme contraire à la charte des Nations Unies, Spaak souhaite rester loyal envers ses alliés européens au moment même où se déroulent les négociations visant à la création du Marché commun. La Belgique opte dès lors soit pour l'abstension lors du vote de la plupart des résolutions relatives à la crise, soit pour des solutions de compromis visant à sauvegarder la solidarité transatlantique.

Fort de sa réputation internationale et encouragé par de Staercke, Spaak devient secrétaire général de l'OTAN à un moment-clé de l'histoire de l'Organisation. L'annonce par Khrouchtchev de la coexistence pacifique influence durablement la stratégie atlantique. En 1957, et conformémement au rapport des « Trois Sages », le nouveau concept stratégique de l'OTAN promeut désormais le « couple défense-détente ». Parallèlement au principe de dissuasion par des représailles massives, la consultation et la coopération dans les domaines non militaires entre les pays de l'OTAN – à l'intérieur mais également hors de la zone d'application du traité de Washington – deviennent les priorités de l'Organisation.

Spaak décrit les deux premières années de son mandat à l'OTAN comme une période de consolidation de l'Alliance pendant laquelle il réussit, par la consultation, à intervenir utilement dans la question épineuse de Chypre et celle des pêcheries d'Islande qui opposent certains pays membres de l'OTAN. Il ne parvient cependant pas à convaincre le gouvernement belge de consulter les autorités atlantiques avant de décider la réduction du service militaire belge. Le discours modéré et habile de De Staercke, ainsi que les mesures compensatoires promises par la Belgique, contribuent à apaiser les esprits.

En 1958, l'ambassadeur soviétique Vinogradov invite à plusieurs reprises le secrétaire général de l'OTAN à venir discuter avec lui, afin de sonder le point de vue occidental sur la composition et l'éventuel ordre du jour du futur sommet de Paris. Hormis lors de la première rencontre, de Staercke accompagne Spaak à chaque fois. Le secrétaire général ne souhaite effectivement pas être le seul membre de l'OTAN présent lors des discussions qui rassemblent plusieurs partenaires du Pacte de Varsovie. Il se réjouit par ailleurs que ces conversations contribuent à placer les problèmes Est-Ouest au-delà du directoire politique qui existe de fait au sein de l'OTAN. Parallèlement à ces rencontres, Spaak et de Staercke réussissent d'ailleurs à convaincre les trois Grands de mettre en place un groupe de travail composé des représentants des trois pays administrateurs de Berlin-Ouest mais également de quelques pays partenaires importants afin de préparer les questions à aborder au sommet.

D'après de Staercke, Vinogradov espère que les rencontres belgo-soviétiques rendront inutiles des « sondages diplomatiques » préliminaires entre Moscou et les trois autres pays administrateurs de Berlin, qui pourraient, selon lui, se solder par un échec et par conséquent compromettre le sommet.

Si le Kremlin est prêt à ajouter à l'ordre du jour du sommet de Paris la rubrique « traité de paix avec l'Allemagne », il ne désire cependant pas que le problème de la réunification allemande soit abordé. Spaak insiste sur le fait qu'il est impossible de limiter la discussion à un traité de paix à conclure entre deux Allemagnes, dont l'une n'est pas reconnue par les Occidentaux. Il recommande plutôt que soit mentionné le problème de la réunification de l'Allemagne, tout en précisant qu'il faudra du temps pour touver une solution en la matière. Ses conseils sont-ils suivis par Moscou ? Le 11 juin 1958, Khrouchtchev se dit en tout cas prêt à faire figurer à l'ordre du jour de la conférence au sommet la question allemande malgré sa conviction qu'il s'agit là d'une problématique qui doit être réglée entre les deux Allemagnes par un traité de paix.

En mai 1958, Spaak recommande également à Vinogradov que soit traité à Paris l'établissement d'une zone d'inspection à établir entre l'Est et l'Ouest destinée à prévenir les attaques par surprise. Selon lui en effet, si la conférence au sommet parvient à aboutir à ce premier résultat, elle pourra éventuellement être complétée par un pacte de non-agression. Un mois et demi après cette déclaration, Khrouchtchev propose au président Eisenhower que soit mis en place un groupe de travail technique destiné à examiner les mesures susceptibles d'empêcher les attaques par surprise.

Les conversations avec Vinogradov se déroulent de manière courtoise malgré les vifs échanges d'idées qui ont lieu entre les participants. À plusieurs reprises, l'ambassadeur soviétique reproche aux Occidentaux de mener une politique peu favorable à la réussite du sommet de Paris. Les Belges expliquent alors l'importance pour l'OTAN de mener une politique de détente sans jamais renoncer à la défense des pays partenaires. Spaak s'abstient de faire part à Vinogradov de son propre mécontentement vis-à-vis du peu de réaction, voire de l'absence de réaction de l'OTAN, et singulièrement des États-Unis, face aux initiatives prises par l'URSS à propos du sommet de Paris.

Le mémorandum de septembre 1958 du général de Gaulle suscite une vive émotion au sein de l'OTAN. La proposition française d'un directoire tripartite pour l'Alliance atlantique n'est d'ailleurs soutenue par aucun autre partenaire. Tous considèrent en effet que la mise en place d'un tel système entraînerait la fin de l'Alliance. Suivant l'initiative du doyen de Staercke, le document n'est finalement pas communiqué de manière officielle au Conseil atlantique, afin d'éviter une cristallisation définitive des tensions.

En novembre 1958, malgré les démarches et déclarations en faveur d'une conférence au sommet, Khrouchtchev adresse un ultimatum pour régler la question berlinoise jugé inacceptable par les Occidentaux. Tout au long de la crise et forts de leurs relations privilégiées avec Moscou, les Belges encouragent les partenaires atlantiques à revoir leurs thèses traditionnelles concernant la question allemande et à déterminer une ligne de conduite occidentale claire et ferme, qui puisse aboutir à une solution pour Berlin. Spaak et de Staercke recommandent également de privilégier la consultation et la coopération entre les partenaires afin de permettre à l'OTAN de progresser sur la voie d'une véritable communauté atlantique.

Peu optimiste sur la possibilité immédiate de s'entendre avec Moscou, de Gaulle préfère s'entretenir avec Spaak sur sa vision stratégique pour l'OTAN, et singulièrement sur son aversion pour l'intégration atlantique. De Staercke redoute qu'une telle attitude n'entraîne un durcissement américain à l'égard de la France et, par conséquent, à l'égard des autres partenaires de l'Alliance. Adenauer, qui s'inquiète de l'érosion des positions occidentales vis-à-vis de Berlin et de la question allemande, réunit Stikker, Spaak, de Staercke et Norstad à Menaggio afin de défendre la position internationale de la France, pays allié de la RFA par excellence. En définitive, tous sont d'accord sur l'importance de préserver l'OTAN en ne faisant rien contre les Américains et en soutenant de Gaulle là où cela est jugé raisonnable. C'est dans ce contexte qu'est rédigé le « plan Herter » ou « plan des dix ans », à l'instigation de Spaak.

À l'automne 1960, une nouvelle rencontre avec Vinogradov a lieu chez de Staercke, alors qu'aucune solution n'a été trouvée à Genève pour résoudre la crise de Berlin. Khrouchtchev y a en effet rejeté les concessions faites par les Occidentaux, pensant obtenir mieux à l'occasion de la conférence au sommet. Vinogradov défend très fermemement les idées préconisées par Moscou, à savoir l'importance de reconnaître la division de l'Allemagne et de négocier un statut de ville libre pour Berlin. Pour la première fois, il propose, sans que cela ne soit suggéré par Spaak, d'élargir les négociations de Paris à la question du désarmement. Lors d'un ultime entretien, l'ambassadeur soviétique assure à Spaak que, malgré l'incident du U-2, Moscou souhaite toujours que la conférence de Paris aboutisse. Le lendemain de l'entrevue, Khrouchtchev fait pourtant échouer le sommet avant même que les travaux n'aient commencé.

Spaak regrette l'absence de solidarité atlantique qui se manifeste à l'occasion de la crise congolaise. Seuls le Royaume-Uni et la France s'abstiennent de signer la résolution appuyée par les États-Unis et adoptée par l'ONU, qui décrète le départ des troupes belges du Congo. Très déçu par l'attitude américaine vis-à-vis de la crise congolaise, Spaak renonce cependant, sur les conseils de De Staercke, à faire part de sa vive déception sur le sujet à

Eisenhower. Le secrétaire général de l'OTAN déplore également que la consultation voulue par la Belgique dès le 30 juin 1960 ait été refusée par certains partenaires. Spaak met néanmoins Wigny en garde contre le risque qu'il y aurait à réduire l'effort militaire de la Belgique à l'OTAN. Selon lui en effet, cette réduction pourrait contribuer au rapprochement des États-Unis avec l'URSS au détriment de l'Europe.

La crainte d'un renforcement de l'isolationnisme américain est accentuée lors de la signature, à Rambouillet, d'un accord stratégique entre la France et la RFA visant une réforme de l'OTAN chapeautée par une Europe politique unifiée qui prendrait le pas sur le leadership américain. Un tel projet éveille dès le début la suspicion des partenaires européens et suscite l'énervement des Américains. Pour Eisenhower en effet, le développement de l'intégration atlantique est une condition *sine qua non* à la présence des troupes américaines en Europe.

Alors que la communauté atlantique peine à progresser sur la voie de la consultation et de la coopération entre les partenaires, le SACEUR relance, à Menaggio, son projet nucléaire pour l'OTAN. Adenauer se déclare prêt à soutenir la proposition de Norstad auprès de De Gaulle lorsque celle-ci deviendra un projet officiel des États-Unis. Si le chancelier se montre enthousiaste et optimiste quant à la réalisation du projet, Spaak doute qu'il soit approuvé par les Français. Pour de Staercke, la création d'une force de frappe atlantique permettrait pourtant à l'Alliance de progresser sur la voie d'une véritable communauté atlantique, à un moment où l'Organisation ne parvient ni à étendre ses compétences hors du domaine purement militaire ni à transposer la solidarité de ses membres hors de la zone d'application du traité de Washington. Tout comme Spaak, de Staercke estime que la règle de l'unanimité, d'application au Conseil de l'OTAN, contribue largement à l'inefficacité partielle de l'Organisation.

À la demande de Norstad, Spaak intervient auprès d'Eisenhower pour que celui-ci présente son projet de force de frappe atlantique sans tarder. De son côté, Adenauer, qui s'écarte des bases établies à Rambouillet, défend fermement la possibilité d'une force atomique OTAN auprès des autorités françaises. L'administration Eisenhower, qui vit ses derniers jours, propose enfin un projet nucléaire pour l'OTAN : le « plan Herter », qui s'inspire largement du projet Norstad. Si la plupart des partenaires atlantiques réagissent favorablement à la proposition américaine, la France et le Royaume-Uni se montrent plus dubitatifs. Le projet de force nucléaire de l'OTAN, qui ne constitue pas la première priorité du nouveau président américain, ne va provisoirement pas plus loin.

L'impossibilité de voir l'Alliance atlantique se transformer en une véritable communauté mais également l'insolubilité du conflit franco-américain latent poussent Spaak, qui ne se sent plus suffisamment soutenu dans sa fonction, à démissionner en 1961. De

Staercke décide quant à lui de rester à l'OTAN plutôt que devenir ambassadeur à Washington. Il contribue à la mise en place des déjeuners hebdomadaires entre représentants permanents afin de faire perdurer, voire d'améliorer, le principe de consultation au sein du Conseil.

En juillet 1961, face au nouvel ultimatum de Moscou, de Staercke convainc Spaak de la nécessité urgente de négocier un nouveau statut pour Berlin qui garantisse la liberté politique et économique de la ville, avant d'envisager une action militaire, comme ce fut le cas lors de la rencontre Kennedy-Khrouchtchev à Vienne. Spaak rédige alors un mémorandum sur la question afin de trouver une solution au problème de Berlin qui soit dissociée de la négociation sur l'ensemble du problème de l'Allemagne. Malgré les suggestions de Spaak et les mises en garde de De Staercke, aucune ligne de conduite concernant Berlin ne se dégage du côté occidental. C'est à ce moment que Khrouchtchev décide de faire construire un mur entre les deux parties de la ville.

Khrouchtchev invite Spaak à Moscou afin de discuter de solutions éventuelles pour sortir de la crise. Le ministre belge accepte l'invitation mais demande au doyen des représentants à l'OTAN, de Staercke, de l'accompagner, espérant ainsi apaiser, sans doute un peu naïvement, les réticences des grandes puissances occidentales peu enclines à voir le représentant d'un petit pays faire preuve de trop d'indépendance. Le premier secrétaire rappelle la volonté de Moscou de signer un traité de paix avec les deux Allemagnes, dans lequel la réunification allemande serait décidée par les Allemands et le statut de Berlin-Ouest serait négocié en vertu d'un accord avec la RDA. Il ne rejette néanmoins pas la proposition de Spaak selon laquelle, avant la signature de tout traité de paix, un statut pour la ville pourrait être négocié entre les trois Grands occidentaux (la France, les États-Unis, le Royaume-Uni) et l'URSS, dont les garanties seraient convenues entre les Quatre.

Suite à sa rencontre avec Khrouchtchev, Spaak se montre relativement optimiste sur la possibilité de trouver un accord pour Berlin. L'enthousiasme du ministre belge n'est cependant pas partagé par la plupart des autres partenaires. De Staercke invite vivement ses collègues « *à ne pas infléchir les propos rapportés dans le sens de leurs craintes, mais à plutôt les considérer d'un œil objectif* » et réussit à les persuader de l'importance de convenir d'une position occidentale de négociation claire et ferme. Spaak défend cette idée auprès de Kennedy et rappelle l'importance de limiter la négociation avec Moscou à la question de Berlin. L'administration Kennedy choisit néanmoins de faire des concessions très importantes sur la question allemande, dont la reconnaissance *de facto* de la RDA.

De Gaulle profite de la nouvelle crise de Berlin pour essayer de convaincre ses partenaires d'adhérer à son projet d'union politique de l'Europe, devenu « plan Fouchet », qui envisage notamment l'adoption d'une politique commune de défense. Le dessein gaullien vise

en réalité à remettre en cause l'Alliance atlantique et l'intégration déjà réalisée au sein de la CEE, ce que refusent les cinq autres pays du Marché commun. Les partenaires atlantiques, dont de Staercke partage l'analyse, redoutent la mise en place d'une Europe de défense en dehors de l'Alliance atlantique. L'opposition belgo-néerlandaise oblige finalement le Général à abandonner son projet. Dans ce contexte, Kennedy préconise le « partenariat euro-atlantique », qui s'oppose directement à l'« Europe européenne » prônée par de Gaulle. L'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores constitue un interlude heureux pour l'OTAN. Peu de temps après l'épisode des Açores, la solidarité des pays membres de l'Alliance atlantique est mise à l'épreuve par une nouvelle crise, celle de Cuba, qui constitue un tournant majeur pour l'OTAN. La question de Berlin est désormais mise de côté[2223].

[2223] G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 319 ; ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 616 ; A. Fontaine, *op. cit.*, pp. 333-334.

Partie III : De la crise de Cuba à la conférence d'Helsinki (1962-1975)

La troisième et dernière partie de l'étude analyse la contribution d'André de Staercke au sein de l'OTAN et à l'international, depuis la crise de Cuba jusqu'à la signature de l'Acte final d'Helsinki, dernier événement majeur dont est témoin de Staercke en tant que représentant permanent de la Belgique à l'OTAN. Le premier chapitre traite du rôle joué par de Staercke aux côtés de Spaak pour maintenir la cohésion européenne au sein de l'OTAN et favoriser le rapprochement Est-Ouest pendant la crise de Cuba et les années suivantes, lesquelles voient se nouer un dialogue prudent entre les deux superpuissances désormais désireuses d'apaiser les tensions. Le deuxième chapitre se penche sur la question de la solidarité entre la Belgique et les États-Unis hors de la zone OTAN à propos de la nouvelle crise au Congo, mais également de la question vietnamienne et de la représentation chinoise aux Nations Unies. Le troisième chapitre analyse le rôle joué par Harmel et de Staercke dans l'exercice de réflexion sur l'avenir de l'OTAN, faisant suite à la décision de la France de se retirer de la structure militaire intégrée de l'Organisation, qui aboutit à la rédaction du « rapport Harmel ». Enfin, le quatrième chapitre aborde les dernières années de la carrière otanienne de De Staercke, dont la marge de manœuvre rétrécit peu à peu jusqu'à son départ brutal de l'Organisation, juste après la signature des accords d'Helsinki.

Chapitre 1. La crise de Cuba et ses répercussions sur les rapports transatlantiques

Une solidarité atlantique à Cuba ?

C'est au début du mois de juillet 1962 que les États-Unis constatent la mise en place d'un véritable système militaire à Cuba. Des survols de routine à haute altitude par les U-2 montrent une affluence de personnel soviétique et une grande activité au sol. À partir de ce moment, les reconnaissances aériennes au-dessus de l'île s'intensifient[2224]. Le 18 juillet, le Conseil atlantique discute de toute une série de mesures économiques et stratégiques[2225] que pourraient prendre les pays membres à l'égard de Cuba en cas de crise[2226]. Le Conseil précise néanmoins « *que toute mesure prise par les gouvernements membres le sera de leur propre chef et non pour répondre à une décision commune de l'OTAN* »[2227]. Les Alliés s'opposent en effet à ce que l'OTAN décide d'une action économique à l'encontre de Cuba, qui pourrait avoir « *des incidences politiques nuisibles aux intérêts de l'OTAN car elle pourrait être interprétée comme une intervention injustifiable de l'OTAN dans les affaires de l'Américaine latine* »[2228]. Le Conseil estime en outre qu'« *une extrême discrétion* »[2229] doit être observée en ce qui concerne « *l'intérêt que porte l'OTAN à Cuba* »[2230]. Enfin, à la demande des États-Unis, les pays membres sont invités à communiquer au plus vite le montant des crédits éventuels qu'ils allouent à Cuba[2231].

Début septembre, les États-Unis sont convaincus qu'il y a 8 à 10 000 Soviétiques sur l'île[2232]. Ils ne s'attendent pas encore à découvrir des « *armes offensives* » et pensent que les différents sites qui sont aménagés doivent l'être pour des armes de défense et des armes

---

[2224] AMAEB, 18.298/III-IV, liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 20 novembre 1962, p. 2. Dès avril 1962, Khrouchtchev a pris sa décision concernant Cuba : 42 MRBM (*Medium-Range Ballistic Missiles*) et 24 IRBM seront déployés dans la province occidentale de San Cristobal, sous la protection de 43 000 « conseillers militaires » disposant entre autres de 48 bombardiers tactiques (A. Fontaine, *La guerre froide 1917-1991*, Paris, 2006, p. 300).

[2225] Le Comité politique recommande que les gouvernements membres de l'OTAN s'abstiennent d'exporter des armes et « produits stratégiques » à destination de Cuba et veillent à empêcher tout transbordement ou réexportation vers Cuba, par les pays de l'OTAN, de marchandises en provenance des États-Unis (Archives de l'OTAN. C-M(62)82. Mesures pouvant être adoptées éventuellement par les pays membres de l'OTAN à l'égard de Cuba. Rapport du Comité Politique, Paris (10 juillet 1962) FRE, pp. 3-4 §5 et 6).

[2226] Archives de l'OTAN. C-R(62)34. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mercredi 18 juillet 1962 à 10h15 (2 août 1962) FRE, pp. 11-13.

[2227] *Ibid.*, p. 13.

[2228] Archives de l'OTAN. C-M(62)82, *op. cit.*, p. 1 §3.

[2229] *Ibid.*. C-R(62)34, *op. cit.*, p. 13.

[2230] *Ibid.*, p. 11.

[2231] *Ibid.,* p. 13.

[2232] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.* On ne connaît que depuis peu l'ampleur réelle de l'engagement militaire soviétique à Cuba, beaucoup plus important que ce que les services américains ont détecté à l'époque. En réalité, plus de 50 000 hommes, transportés avec leur matériel par 85 navires, y sont acheminés (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 572).

tactiques[2233]. Lors de la réunion du Conseil atlantique du 5 septembre 1962, Finletter avertit ses collègues de l'augmentation substantielle de l'aide tant militaire que civile accordée par les Soviétiques à Cuba[2234]. En outre, il informe les représentants permanents que, lors de la récente visite d'une délégation cubaine à Moscou, les Soviétiques ont reconnu « *avec une franchise suprenante qu'ils entendaient utiliser Cuba comme base de pénétration dans l'hémisphère occidental* »[2235]. Si le diplomate américain se réjouit des décisions prises par le Conseil en date du 18 juillet, il invite instamment ses partenaires à étudier la situation afin de déterminer comment limiter à l'avenir les initiatives soviétiques sur l'île. Il propose ainsi que tous les pays membres s'abstiennent désormais d'accorder des crédits publics à Cuba et suggère d'établir dès maintenant des rapports sur les crédits dont bénéficie l'île. Il demande également à ses partenaires de prendre, sans plus tarder, des mesures permettant de priver l'URSS de tout appui maritime[2236]. Il signale en effet que l'« *adroite propagande de [Moscou], qui a souligné qu'une grande partie des matériels livrés [était] transportée dans des navires battant pavillon de pays membres de l'OTAN, n'a été que trop efficace, et [que] le président Kennedy a dû déclarer, au cours de la conférence de presse qu'il a donnée le 29 août, que les États-Unis consultaient et continueraient à consulter leurs Alliés de l'OTAN sur cette question, qui constitue un sujet de grave préoccupation pour l'Alliance* »[2237]. Finletter affirme à ce propos que, depuis janvier 1962, 141 navires appartenant à dix pays de l'OTAN ont effectué 209 escales à Cuba à l'occasion de contrats d'affrètement avec des pays du bloc sino-soviétique[2238].

Le 7 septembre 1962, la Maison-Blanche annonce la mobilisation partielle américaine afin de répondre à la fois à un nouveau durcissement de la situation à Berlin mais également à la crise qui commence à propos de Cuba. Le Pentagone décide ainsi de mobiliser 150 000 réservistes et prévoit plus de 100 avions de transport pour une opération aéroportée sur l'île[2239].

Lors de la réunion du Conseil de l'OTAN du 18 septembre 1962, Stikker demande aux délégations des pays partenaires de l'informer sur deux points que les Américains estiment cruciaux. D'une part, il invite les Alliés à communiquer au Comité économique de l'OTAN le montant des crédits éventuellement accordés par leur pays à Cuba. Il s'étonne en effet que seuls quatres pays partenaires aient, jusqu'à présent, transmis ces renseignements. Selon lui,

---

[2233] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*
[2234] Archives de l'OTAN. C-R(62)44. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mercredi 5 septembre 1962, à 10h15 (13 septembre 1962) FRE, p. 8.
[2235] *Ibid.*, p. 9.
[2236] *Ibid.*, pp. 9-10.
[2237] *Ibid.*, p. 9.
[2238] *Ibid.* ; Archives de l'OTAN. C-R(62)46. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mardi 18 septembre 1962, à midi et à 16 heures (27 septembre 1962) FRE, p. 18.
[2239] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 574.

les gouvernements membres de l'OTAN devraient tous s'abstenir de consentir de tels crédits. D'autre part, Stikker demande au Conseil d'examiner la législation des pays membres en ce qui concerne le contrôle que l'État peut exercer sur l'affrètement des navires[2240]. Si les pays de l'OTAN affirment n'accorder pratiquement aucun crédit à Cuba[2241], le problème des transports maritimes est plus compliqué à résoudre. En effet, certains pays comme le Royaume-Uni, la Norvège et le Danemark éprouvent de réelles difficultés à déroger au principe de la liberté des transports maritimes[2242]. Il est par ailleurs très difficile d'évaluer dans quelle mesure l'utilisation de navires marchands occidentaux affecte, directement ou indirectement, le renforcement du potentiel militaire cubain[2243].

Stikker se réjouit de l'ordonnance que la RFA s'engage à promulguer dans quelques jours. Celle-ci stipule que tout affrètement de navires allemands par des pays communistes ou par Cuba sera soumis à une autorisation préalable[2244]. De son côté, le Royaume-Uni affirme prendre officieusement toute une série de mesures afin de décourager l'utilisation des bâtiments britanniques pour transporter des armes vers Cuba[2245].

Les États-Unis estiment néanmoins que la position adoptée par l'OTAN en matière de transport maritime est insuffisante. Selon Finletter en effet, si les Occidentaux ont certes décidé de s'abstenir de toute livraison d'armes à Cuba, ils ne sont pas parvenus à un accord précis sur les mesures à prendre pour arrêter les expéditions de matériel stratégique, pour cesser l'octroi de crédits à Cuba ou pour empêcher le transbordement de produits manufacturés américains à destination de l'île[2246]. Or, explique le représentant américain, « *[l]a grande habilité avec laquelle l'Union soviétique a manœuvré dans cette affaire compromet gravement l'image de l'Alliance que le peuple américain s'était faite depuis longtemps* »[2247]. Et d'ajouter que la tactique utilisée par Moscou à Cuba vise à « *saper la confiance mutuelle entre les pays occidentaux et [à] faire croire que l'Ouest hésite devant le défi lancé par les communistes* »[2248]. De Staercke affirme quant à lui que les autorités belges comprennent la position des États-Unis et qu'elles « *feront tout ce qui est en leur pouvoir*

[2240] Archives de l'OTAN. C-R(62)46, *op. cit.*, p. 13.
[2241] Les résultats du rapport du Comité économique sur les crédits accordés par les pays de l'OTAN à Cuba sont rendus publics lors de la réunion du Conseil du 31 octobre 1962. Le gouvernement américain se félicite alors du fait qu'aucun pays de l'OTAN n'ait accordé à Cuba des crédits de gouvernement à gouvernement et que l'importance des crédits d'autre provenance soit en régression. Il espère également, au vu de la situation à Cuba, que les crédits continueront à diminuer au cours des prochains mois (Archives de l'OTAN. C-R(62)53. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mercredi 31 octobre 1962, à 10h15 (8 novembre 1962) FRE, p. 13).
[2242] Archives de l'OTAN. C-R(62)46, *op. cit.*, pp. 15-16 et 21.
[2243] *Ibid.*, p. 21.
[2244] *Ibid.*, pp. 13 et 21.
[2245] *Ibid.*, pp. 15 et 21.
[2246] *Ibid.*, p. 18.
[2247] *Ibid.*, p. 20.
[2248] *Ibid.*

pour aider ceux-ci à cet égard »[2249]. En ce qui concerne l'opposition à toute mesure officielle visant à restreindre la liberté des transports maritimes, principe défendu par le Royaume-Uni, de Staercke estime que, « *dans des cas aussi graves que celui de Cuba, l'Alliance doit également prendre en considération l'impérieuse nécessité de maintenir sa propre solidarité* »[2250]. Stikker demande alors qu'un examen approfondi de la question soit réalisé, « *compte tenu de la déclaration de la Belgique sur la nécessité du maintien de la solidarité de l'Alliance* »[2251]. Cette requête restera cependant lettre morte puisque la problématique ne sera plus abordée par les partenaires pendant toute la durée de la crise[2252].

Le 14 octobre 1962, un avion U-2 photographie l'aménagement à Cuba d'un site de lancement d'IRBM[2253]. Ces engins, d'une portée de 4000 kilomètres, peuvent atteindre, à partir de Cuba, les deux tiers du territoire américain[2254]. La reconnaissance photographique indique également la présence de radars et de fusées MRBM « R-12 » d'une portée de 1700 kilomètres[2255].

Si de Staercke n'est évidemment pas un acteur de premier plan dans la « *question cubaine* »[2256], il en est tenu informé « *au jour le jour* »[2257] par George Ball, sous-secrétaire d'État des États-Unis, et par son collègue Finletter. Il a également accès à certains télégrammes américains relatifs à cette affaire. Les réunions du Conseil sont également une source importante d'informations. Fin novembre 1962, soit peu de temps après la fin de la crise[2258], de Staercke transmet à Spaak, de manière très confidentielle et sur base des renseignements dont il dispose, une synthèse des événements qu'il estime « *absolument authentiques et vérifiés* »[2259]. D'après lui, si « *beaucoup de ces éléments sont connus, leur*

[2249] *Ibid.*, p. 17.
[2250] *Ibid.*
[2251] *Ibid.*, p. 21.
[2252] À l'issue de la crise de Cuba, Finletter fait néanmoins encore part à ses homologues à l'OTAN de la préoccupation des États-Unis concernant les transports maritimes vers Cuba. Toujours préoccupé par la situation à Cuba, son pays souhaite en effet prendre une série de mesures pour accroître la pression exercée sur l'économie cubaine et empêcher le bloc communiste de subvenir aux besoins de l'île. Finletter prétend alors qu'au cours de la période s'étendant du 20 novembre au 13 décembre 1962, « *on a noté l'arrivée de 19 navires du monde libre dans les ports cubains dont 14 transportaient des cargaisons sèches et les cinq autres étaient des pétroliers* », ce qui préoccupe les États-Unis. Le Conseil se contente de « *[prendre] note de la déclaration* » (Archives de l'OTAN. C-R(62)65. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le mercredi 19 décembre 1962, à 10h15 (15 janvier 1963) FRE, p. 30).
[2253] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*
[2254] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 570.
[2255] *Ibid.*, p. 577 ; A. Fontaine, *op. cit.*, p. 299.
[2256] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 299.
[2257] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.,* p. 1.
[2258] Le 28 octobre 1962, Kennedy et Khrouchtchev signent un accord qui met fin à la crise de Cuba et selon lequel les Soviétiques s'engagent à retirer leurs fusées de Cuba et les États-Unis à mettre fin à l'embargo et à ne pas envahir l'île (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 585).
[2259] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.,* p. 1.

intérêt provient évidemment du fait que, étant mis ensemble, ils officialisent en quelque sorte le déroulement [de la crise de Cuba] »[2260].

De Staercke semble avoir été mis au courant des décisions prises par les Américains pour faire face aux événéments. L'ampleur réelle de l'engagement militaire soviétique à Cuba, beaucoup plus important même que ce que les services américains détectèrent à l'époque, n'a été dévoilée qu'à la fin des années 1990[2261]. De son côté, de Staercke sait que Kennedy convoque, dès le 16 octobre 1962, un petit groupe consultatif de conseillers proches (« *Advisory Group* ») afin de déterminer une ligne de conduite à suivre pour Cuba[2262]. Les réunions de ce petit comité spécial (« *Excom* » ou « *Executive Committee of the National Security Council* ») se déroulent « *dans le mystère le plus complet* »[2263]. Les transcriptions des enregistrements secrets auxquels Kennedy procède pendant les réunions ne seront rendues publiques qu'en 1997[2264]. De Staercke est pourtant au courant du contenu de certaines d'entre elles dès 1962.

D'après le représentant belge, la discussion au sein de l'« *Advisory Group* » montre très rapidement qu'il a trois possibilités de réaction à l'égard de la découverte de fusées à Cuba : une frappe aérienne généralisée non seulement contre les missiles IRBM et MRBM, mais aussi contre les radars existants dans l'île, les engins de défense aérienne sol-air soviétiques et les bombardiers *Ilyouchine 28*[2265] ; une opération aérienne couplée à une invasion de l'île ; ou un blocus de Cuba dirigé contre les « *armes offensives* »[2266], destiné à empêcher l'arrivée sur l'île non seulement de nouveaux missiles mais surtout d'ogives nucléaires, dont on espère, côté américain, qu'elles n'ont pas encore été acheminées[2267]. En tout cas, explique de Staercke, « *la décision ferme des États-Unis est de ne pas laisser Cuba devenir une base offensive avancée. D'abord parce que cela détruirait l'équilibre militaire*

[2260] *Ibid.*
[2261] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 572. Aleksandr Fursenko et Timothy Naftali sont les premiers à avoir analysé de façon complète le processus de décision de Moscou dans le domaine international. Les auteurs de l'ouvrage publié à Londres en 1997 sous le titre *One Hell of a Gamble – The Secret History of the Cuba Missile Crisis* ont pu consulter, outre les archives du ministère des Affaires étrangères soviétique, celles du KGB, du Comité central, du Politburo et du secrétaire général (« archives présidentielles ») (*Ibid.*, p. 566).
[2262] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 9.
[2263] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 304.
[2264] Le livre qui reproduit les enregistrements s'intitule *The Kennedy Tapes. Inside the White House during the Cuban Missile Crisis*, publié à Harvard par Ernest R. May et Philipp D. Zelikow (A. Fontaine, *op. cit.* ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 566).
[2265] *Ibid.,* p. 3. L'option d'une frappe chirurgicale contre les sites de missiles IRBM, préférée dans un premier temps par Kennedy, inquiétait beaucoup les militaires de l'*Advisory Group*, qui savaient bien que tous les missiles ne seraient pas détruits d'un seul coup et qui craignaient que les têtes nucléaires ne fussent déjà arrivées, ce qui eût rendu l'opération très dangereuse, les Soviétiques pouvant être amenés à lancer des missiles immédiatement (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 576).
[2266] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, pp. 3-4.
[2267] G.-H. Soutou, *op. cit.*

entre l'Est et l'Ouest et ensuite à cause de l'effet politique de cette base sur l'hémisphère latino-américain. »[2268]

De Staercke ne mentionne pas les découvertes très préoccupantes que font les Américains mi-octobre. En effet, dès le 18 octobre 1962, de nouvelles reconnaissances photographiques indiquent que la situation est plus grave qu'on ne le pense : il apparaît que les Soviétiques ont également acheminé sur l'île des fusées R-14 d'une portée double, capacité de frappe qui menace non seulement les villes de la côte Est mais également les sites ICBM américains. Deux jours plus tard, la CIA annonce que huit missiles soviétiques sont opérationnels et que les ogives nucléaires de l'URSS sont probablement déjà à Cuba[2269].

Le 20 octobre, Kennedy choisit l'option du blocus[2270] « *d'une façon [encore] provisoire* »[2271], après réflexions et discussions diverses. Selon de Staercke, ce choix stratégique permet à Kennedy de gagner du temps pour essayer de trouver une solution politique. Il laisse aussi la possibilité de parler avec les Alliés, de les avertir et de gagner leur appui. Enfin, il permet à Khrouchtchev de jouir d'un certain temps de réflexion[2272]. Dans son fameux discours télévisé du 22 octobre 1962 et alors qu'il envisage en privé une possibilité de négociation[2273], Kennedy révèle au public américain, resté jusque là dans l'ignorance, l'installation en cours de missiles soviétiques à Cuba. Le président annonce également l'établissement, par la marine américaine, d'un « blocus »[2274] autour de l'île, destiné à empêcher le reste des fusées d'arriver à Cuba. En outre, Kennedy exige de Moscou le démantèlement des bases existantes, sous la menace implicite d'une intervention militaire sur l'île en cas de refus[2275]. Le 23 octobre, la proclamation de cette « quarantaine » [2276] est signée et le texte du discours présidentiel est communiqué au Politburo[2277].

[2268] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 9.
[2269] G.-H. Soutou, *op. cit.,* pp. 577-578.
[2270] Dans un premier temps, Kennedy marque sa préférence pour la frappe chirurgicale, puis pour le bombardement de toutes les installations militaires soviétiques à Cuba et enfin pour le blocus (G.-H. Soutou, *op. cit.,* pp. 576-577*)*.
[2271] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 4.
[2272] *Ibid.*, pp. 1 et 4. L'historiographie récente explique le changement de position de Kennedy, désormais en faveur du blocus, par deux raisons plus pragmatiques que celles décrites par de Staercke. Premièrement, une attaque aérienne surprise eût été très mal acceptée par les alliés des États-Unis et eût comporté un coût politique considérable. Deuxièmement et surtout, on n'avait aucune garantie que tous les missiles pourraient être repérés et détruits. Néanmoins, certains conseillers de Kennedy, et bientôt le président lui-même, envisagent le blocus comme un point de départ pour des négociations, qui pourraient comporter une proposition de rencontre au sommet et des offres faites aux Soviétiques pour les amener à retirer leurs missiles de Cuba (G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 578).
[2273] *Ibid.*, p. 579.
[2274] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 4.
[2275] G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 579.
[2276] Washington préfère utiliser le terme de « quarantaine » plutôt que celui de « blocus » pour échapper aux conséquences juridiques internationales très complexes d'un blocus proprement dit, lequel suppose l'état de guerre (*Ibid.*).
[2277] *Ibid.*, p. 580. Concrètement, JFK donne instruction à dix-neuf bâtiments de la IIe flotte de prendre position le long d'un arc de cercle d'un rayon de 800 kilomètres autour de Cuba. Au cas où les bateaux

Pour de Staercke, la stratégie du blocus porte rapidement ses fruits : « *Une communication directe qui ne s'est pas interrompue depuis s'établit entre Kennedy et Khrouchtchev.* »[2278] En outre, U Thant, le secrétaire général de l'ONU, est « *immédiatement convaincu de la nécessité d'une intervention maximum des Nations Unies pour éviter un conflit armé* »[2279]. En effet, à la demande d'un grand nombre d'États membres des Nations Unies, leur secrétaire général écrit à Kennedy et Khrouchtchev pour proposer la suspension tant des transports de missiles que des mesures de quarantaine, pendant deux ou trois semaines afin de permettre de chercher une solution négociée[2280]. D'après Dean Rusk, « *[b]ien que le Secrétaire général U Thant n'ait pu parvenir aux résultats précis que lui et d'autres avaient espéré atteindre, les efforts qu'il a déployés dans la période de crise ont contribué à freiner la poussée des événements* »[2281].

Enfin, estime de Staercke, lorsque le blocus est proclamé, « *les Alliés donn[ent] aux Américains l'Understanding and Support qu'ils avaient souhaité* »[2282]. En réalité, l'affirmation de solidarité des Alliés avec les États-Unis, qui sera rendue publique lors de la session ministérielle du Conseil de l'OTAN de décembre 1962[2283], n'empêche pas des voix de s'élever en Europe occidentale, pour se plaindre du fait que Washington a tout au plus informé mais non pas consulté ses alliés sur sa décision de blocus[2284]. C'est notamment le cas de Spaak, qui regrette que l'Alliance n'ait toujours pas réussi à résoudre le problème discuté tant de fois, à savoir la distinction à faire entre l'information et la consultation. Selon lui en effet, aucun pays ne peut réclamer la solidarité de ses alliés s'il ne les a pas complètement consultés[2285]. Certes, des pays comme le Royaume-Uni et la France soutiennent d'emblée les États-Unis, mais bien des gouvernements manifestent des doutes quant à la légalité du blocus et se montrent très inquiets des possibles réactions soviétiques[2286].

De son côté, Khrouchtchev annonce à Kennedy que l'URSS ne respectera pas le blocus[2287]. Le 24 octobre 1962, un navire soviétique, dont on sait aujourd'hui qu'il transportait des têtes thermonucléaires, arrive à Cuba, juste avant la mise en place effective du blocus américain, qui a lieu à 10 heures[2288]. En outre, des photos prises par les U-2 montrent

---

s'aviseraient de le franchir, ils seraient internés, « *la force ne devant être utilisée qu'au cas où elle serait absolument nécessaire* » (*Le Monde*, 25 octobre 1962 cité par A. Fontaine, *op. cit.*, p. 307).

[2278] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 5.

[2279] *Ibid.*

[2280] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 308.

[2281] Archives OTAN. C-R(62)58, *op. cit.*, p. 7.

[2282] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*

[2283] Archives OTAN. Communiqué de presse M2(62)2 (15 décembre 1962) FRE, p. 1.

[2284] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 588.

[2285] Archives OTAN. C-R(62)59. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le jeudi 13 décembre 1962, à 15h15 (9 janvier 1963) FRE, p. 12.

[2286] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 580.

[2287] *Ibid.*

[2288] *Ibid.*, pp. 580-581.

que l'installation des fusées se poursuit à une vitesse accélérée. Enfin, quatre sous-marins soviétiques *fox-trot*, dont on ne soupçonne pas à l'époque qu'ils sont porteurs de torpilles à tête atomique, réussissent à forcer la ligne de blocus[2289]. De Staercke ne mentionne pas ces éléments inquiétants. Il affirme même que « *[j]amais les Américains n'ont vu une tête atomique* »[2290] à Cuba.

Les 25 et 26 octobre marquent le sommet de la crise : les États-Unis préparent très sérieusement un bombardement de Cuba suivi d'une invasion de l'île. Khrouchtchev, informé de l'ampleur de ces préparatifs, se rend compte que Kennedy ne bluffe pas : concentration de forces en Floride, mise en alerte des forces nucléaires, pourcentage considérable de bombardiers maintenus en vol permanent et dispersion des escadrilles du *Strategic Air command*, y compris sur des aérodromes civils. Le premier secrétaire déclare au Politburo le 25 octobre que l'URSS ne peut pas maintenir ses fusées à Cuba sans risquer une guerre et qu'il faut donc proposer un arrangement au président américain[2291].

D'après les informations dont dispose de Staercke, Khrouchtchev envoie alors successivement trois lettres à Kennedy. Dans un premier courrier, le premier secrétaire annonce, le 26 octobre, que l'URSS retirera ses missiles si les États-Unis s'engagent à ne pas envahir Cuba. D'après de Staercke, il s'agit là d'une « *acceptation en termes véritablement inquiets des conditions du président Kennedy* »[2292]. Selon le représentant belge, les Américains sont convaincus qu'une des raisons pour lesquelles les Soviétiques acceptent le retrait rapide des missiles, c'est « *la formidable préparation militaire américaine en Floride, qu'ils ne [peuvent] ignorer. Cette préparation [rend] l'invasion possible en deux jours.* »[2293]

Ensuite, le 27 octobre, Moscou adresse une nouvelle missive à Washington qui, d'après de Staercke, « *constitu[e] un revirement sur la première et parl[e] du marchandage entre les bases turques et cubaines* »[2294]. Outre l'engagement de ne pas envahir Cuba, Moscou exige désormais que les États-Unis retirent leurs missiles à moyenne portée Jupiter en cours d'installation en Turquie depuis 1961[2295]. Le climat ne cesse de se détériorer : un U-2 est abattu au-dessus de Cuba[2296] et 14 000 réservistes américains sont rappelés sous les drapeaux[2297].

[2289] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 308.
[2290] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 6.
[2291] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 581. Khrouchtchev choisit désormais la voie de la négociation. Il ne croit en effet plus à la vertu dissuasive des armes nucléaires et se rend compte que la réaction américaine pourrait être extrêmement brutale (*Ibid.*, p. 584).
[2292] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 5.
[2293] *Ibid.*, p. 8.
[2294] *Ibid.,* p. 5.
[2295] G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 583.
[2296] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 10.
[2297] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 309. D'après G.-H. Soutou, pendant qu'il fait monter les enchères, Khrouchtchev reste pourtant très prudent. On sait en effet aujourd'hui que tous les missiles soviétiques stratégiques à

Selon de Staercke, Khrouchtchev aurait finalement adressé une troisième lettre au président américain, laquelle revient, « *en des termes plus officiels et plus calmes, à l'acceptation des conditions du président Kennedy* »[2298], à savoir le démantèlement des armes offensives en échange d'une levée du blocus et la promesse des États-Unis de ne pas envahir l'île[2299]. Selon le représentant belge, cette dernière proposition est acceptée par Washington. D'après les informations de De Staercke, les Soviétiques déclareront par la suite avoir retiré 42 missiles MRBM, alors que la reconnaissance américaine estimait leur nombre à 32 ou 33[2300]. Le diplomate belge ajoute que, même si les Américains n'ont jamais constaté la présence de têtes atomiques sur l'île, « *il devait y en avoir parce que les Soviets ont déclaré qu'ils les avaient retirées par le premier bateau qui a quitté Cuba. En outre, il est très probable, en raison du nombre de bateaux qui ont été détournés à cause du blocus, qu'un plus grand nombre de missiles a été ramené en Russie de même que des têtes atomiques.* »[2301] Ces suppositions sont confirmées par le secrétaire d'État américain Rusk lors de la réunion ministérielle du Conseil atlantique qui a lieu en décembre 1962[2302].

L'historiographie actuelle ne fait pas état de la troisième lettre dont parle de Staerke, même si l'on sait aujourd'hui que Khrouchtchev était à ce moment-là disposé à revenir à sa lettre du 26 et à reculer sur la Turquie : la pression des États-Unis avait été efficace[2303]. En réalité, c'est sur la base de la lettre du 27 octobre qu'un accord est finalement signé entre Moscou et Washington le 28 octobre. Les grandes lignes de ce texte sont rendues publiques le jour-même[2304]. D'après l'accord, les Soviétiques s'engagent à démonter et à évacuer leurs armes offensives[2305]. De leur côté, les États-Unis promettent de ne pas envahir Cuba et, après avoir levé le blocus, de retirer leurs missiles Jupiter de Turquie dans un délai de quatre ou cinq mois, sans que cela apparaisse néanmoins formellement comme un élément du marché.

---

moyenne portée basés à Cuba sont opérationnels à ce moment-là et qu'il suffirait de quatre heures pour y adapter les ogives nucléaires. Khrouchtchev décide néanmoins de ne plus recourir au bluff nucléaire, politique qu'il suit depuis 1956. Le premier secrétaire ne croit plus désormais à la vertu dissuasive de ces engins nucléaires et se rend sans doute compte que la réaction américaine peut être extrêmement brutale. Pour l'historien, il s'agit là d'un tournant décisif dans sa pratique de la « coexistence pacifique », qui ne peut plus se réduire à un moyen d'obtenir le maximum sous le parapluie protecteur de la dissuasion nucléaire. Dans les relations avec les États-Unis, « *la dialectique révolutionnaire ne suffi[t] plus, il [faut] aussi savoir accepter un accord réel et pas seulement [stratégique]* » (G.-H. Soutou, *op. cit.,* p. 584).

[2298] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit*., p. 5.

[2299] *Ibid.*, p. 11.

[2300] *Ibid.*

[2301] *Ibid.*, p. 6.

[2302] Archives OTAN. C-R(62)58. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Siège Permanent, Paris, XVIe, le jeudi 13 décembre 1962, à 10h15 (15 janvier 1963) FRE, p. 8.

[2303] *Ibid.,* p. 586.

[2304] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 309; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 585.

[2305] *Ibid.* Rien n'est dit de leurs autres forces présentes à Cuba, dont on sait aujourd'hui qu'elles sont quatre fois plus nombreuses que le pensent les Américains à l'époque (*Ibid.*). D'après de Staercke pourtant, « *[e]n ce qui concerne l'avenir, les Américains ne seront satisfaits de l'état des négociations que si elles aboutissent au retrait des quarante bombardiers "Ilyouchine 28" [présents sur l'île]; ceux-ci sont [d'ailleurs] surveillés plusieurs fois par jour par la reconnaissance américaine* » (AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit*., p. 7).

Washington craint en effet la réaction négative des partenaires européens de l'OTAN devant une telle remise en question de la garantie nucléaire américaine[2306]. On comprend mieux dès lors pourquoi de Staercke ignore l'arrangement conclu à propos des bases turques.

La crise se termine donc le 28 octobre. Les missiles et bombardiers sont rapidement retirés. D'après le journaliste André Fontaine, les opérations sont largement filmées par les caméras des U-2 pour que les Américains ne puissent nourrir le moindre doute[2307]. Alors que Fidel Castro refuse que des représentants de l'ONU contrôlent le départ de l'armement offensif soviétique, comme exigé par les Américains, de Staercke estime néanmoins que, « *si des armes demeurent cachées, ce sont des engins Sol/Air ou des torpilles ou encore des bombes destinées aux* Ilyouchine 28 »[2308]. Et d'ajouter que les États-Unis entendent « *maintenir une pression constante pour empêcher l'établissement de bases sous-marines qui recréeraient tout le problème résolu par le départ des missiles terrestres* »[2309].

D'après de Staercke, les Américains élaborent quatre hypothèses pour expliquer les motifs d'intervention des Soviétiques dans « *l'extraordinaire aventure cubaine* »[2310]. Selon la première, l'idée serait née à Moscou à la suite du voyage à Cuba en février 1962 d'Anastas Ivanovitch Mikoyan, alors vice-président du Conseil des ministres de l'URSS. Il en serait revenu « *enthousiaste et avec la conviction qu'une opération de cette nature pourrait réussir* »[2311]. Cette thèse semble néanmoins peu probable puisque l'on sait aujourd'hui que Mikoyan estime, dès le mois de mai 1962, que l'envoi de troupes et de fusées à Cuba est risqué[2312]. Ce qui est néanmoins certain, c'est qu'en février 1962, Washington prépare un véritable plan d'invasion de Cuba destiné à renverser Castro. De son côté, Moscou, qui a été immédiatement informé des intentions américaines, a bien l'intention de défendre l'île par la dissuasion[2313].

La deuxième suppositon américaine est que, dans l'esprit du Kremlin, l'opération cubaine permettrait « *certainement de redresser l'équilibre militaire en faveur des Russes* »[2314]. Concrètement, l'opération rééquilibrerait rapidement et à bon compte la relation

---

[2306] *Ibid.,* p. 585.
[2307] A. Fontaine, *op. cit.*, pp. 309-310.
[2308] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 6.
[2309] *Ibid.*, p. 9.
[2310] *Ibid.*
[2311] *Ibid.*
[2312] A. Fontaine, *op. cit.*, p. 300 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 571.
[2313] *Ibid.*, pp. 569 et 590. Il est clair aujourd'hui que ce motif était sincère et non pas de pure propagande, mais les Occidentaux ne s'y arrêtèrent guère, sans doute aussi parce que ceux-ci n'imaginaient pas à l'époque à quel point les Américains avaient envisagé une invasion. D'après l'historiographie récente, une des motivations soviétiques à Cuba était en effet de défendre la révolution cubaine, conformément au discours de Khrouchtchev de janvier 1961 en faveur d'un soutien de l'URSS aux mouvements de libération. Le premier secrétaire veut en effet prouver que la coexistence pacifique ne nuit en rien au processus historique révolutionnaire (*Ibid.*, pp. 590 et 594).
[2314] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 10.

stratégique américano-soviétique au moyen de missiles à moyenne portée, disponibles en abondance[2315]. En définitive, comme le déclara Khrouchtchev au ministre de la Défense, le maréchal Rodion Malinovski, dans son langage imagé : pourquoi ne pas « *mettre un hérisson dans le slip de l'Oncle Sam* » ?[2316]

Selon la troisième hypothèse, « *[l]es avantages politiques dans le cas d'inertie des États-Unis étaient tellement évidents que le risque valait la peine d'être tenté* »[2317]. En effet, beaucoup d'Américains, dont le président Kennedy, étaient persuadés que le véritable enjeu de la crise était Berlin, et au-delà, la question allemande : en échange du retrait des missiles de Cuba, Moscou aurait exigé l'adoption de ses thèses sur Berlin, voire la création de zones dénucléarisées, en particulier en Europe centrale, ce qui eût été gênant pour les Occidentaux[2318].

Enfin la quatrième hypothèse, liée à la troisième, est que, grâce à l'installation hâtive des missiles à Cuba, Khrouchtchev espérait pouvoir mettre les États-Unis devant le fait accompli et s'en servir au cours de « *ses conversations américaines* », singulièrement lors du voyage qu'il projetait à l'ONU[2319]. En décembre 1962, le secrétaire d'État Dean Rusk explique en effet devant le Conseil atlantique qu'il estime que Khrouchtchev avait l'intention de créer « *des emplacements opérationnels d'engins à Cuba* »[2320] avant sa visiste aux Nations Unies prévue fin novembre et avant les conversations qu'il aurait vraissemblablement eues avec Kennedy à cette occasion afin d'« *appuyer une sorte d'ultimatum* » sur Berlin[2321].

Si, pendant la crise, la problématique cubaine n'est traitée qu'à quelques reprises seulement au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, la question est néanmoins abordée de manière beaucoup plus approfondie à l'issue de celle-ci, lors de la réunion ministérielle du Conseil qui a lieu à Paris le 13 décembre 1962. Le secrétaire d'État américain Dean Rusk s'exprime alors longuement sur le sujet. Il déclare tout d'abord que « *[l]es États-Unis ont vivement apprécié la promptitude et la fermeté avec lesquelles leurs Alliés ont sanctionné [sic] leur action. On a lieu de penser que l'union dont l'Alliance Atlantique et l'Organisation des États américains ont fait preuve a produit une forte impression sur l'Union soviétique et*

[2315] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 590. On sait également aujourd'hui que les Soviétiques justifiaient aussi l'installation de fusées à Cuba par la présence des missiles américains en Turquie (*Ibid.*, p. 594).
[2316] *Ibid.*, p. 570.
[2317] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit*.
[2318] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 590-591. L'historiographie actuelle a tendance à considérer que Berlin a sans doute joué un rôle dans la crise de Cuba, mais dans le cadre général de l'affrontement Est-Ouest global. On n'a en effet pas trouvé jusqu'à présent dans les archives soviétiques cette relation étroite que croyaient voir à l'époque les Occidentaux. G.-H. Soutou reste néanmoins persuadé que l'affaire de Cuba est directement reliée à celle de Berlin (*Ibid.*, pp. 594-595).
[2319] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit*.
[2320] Archives OTAN. C-R(62)58*, op. cit.*, p. 6.
[2321] *Ibid.*, p. 7.

constitué ainsi un facteur important du maintien de la paix »[2322]. Et d'ajouter que « *les États-Unis sont convaincus que l'intérêt réciproque d'établir un contrôle dans la course aux armements l'emportera en définitive (...) non seulement dans l'intérêt de la sécurité atlantique, mais aussi dans celui de la stabilité du monde* »[2323].

En réalité, la sécurité reconstruite à partir d'une peur partagée du nucléaire se substitue de plus en plus aux yeux des Américains aux anciens objectifs de la guerre froide, à savoir la réunification de l'Allemagne et la libération de l'« Europe captive »[2324]. Ainsi, si Rusk considère qu'il « *serait dangereux de penser que l'expérience cubaine [a] pour autant créé une situation plus favorable à l'élimination [de la question de Berlin]* »[2325], « *[c]'est (...) à l'Union soviétique qu'il appartient de prendre l'initiative de nouvelles propositions qui pourraient servir de base à des discussions utiles* »[2326]. D'après Rusk, « *[d]ans l'incertitude actuelle, l'Alliance (...) doit [quant à elle] poursuivre l'élaboration de ses plans [vis-à-vis du problème de Berlin] afin de pouvoir faire face à toutes les éventualités et maintenir son unité en face des menaces soviétiques et des manœuvres de division* »[2327]. Et de conclure « *qu'en poursuivant des efforts positifs dans les domaines politique, militaire et économique, il (...) sera possible à l'OTAN d'améliorer de façon considérable sa position vis-à-vis du bloc communiste* »[2328]. Enfin, il recommande à l'Alliance de rechercher les moyens de rendre la consultation politique plus efficace, afin de répondre à « *l'évolution accélérée de la technologie moderne et à la menace globale du communisme* »[2329].

De son côté, Spaak encourage plutôt les pays de l'Alliance à adopter une « *politique active (...) [et à ne pas se contenter d'] attendre les initiatives des Soviétiques* »[2330]. Il redoute en effet « *qu'à un certain moment, M. Khrouchtchev ne puisse résister aux pressions qui s'exercent sur lui et qu'il finisse par signer un traité avec l'Allemagne de l'Est, ce qui (...) constituerait une situation regrettable qui doit être évitée* »[2331]. Il demande donc que l'OTAN « *soit prête à agir [sur la question de Berlin] au moment qui lui paraît[ra] essentiel* »[2332]. Alors que la cohésion altantique est à nouveau mise à mal au début de l'année 1963, l'administration Kennedy fait une ultime tentative de relance du projet de force de frappe

---

[2322] *Ibid.*, p. 6.
[2323] *Ibid.*, p. 11. Après la crise de Cuba, les Américains accordent une importance accrue à *l'arms control* (maîtrise des armements) afin de rationaliser les relations entre les deux Supergrands, éviter une guerre nucléaire et empêcher la prolifération des armes nucléaires (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 562, 597).
[2324] *Ibid.*, p. 597.
[2325] Archives OTAN. C-R(62)58, *op. cit.*, p. 10.
[2326] *Ibid.*
[2327] *Ibid.*
[2328] *Ibid.*, p. 13.
[2329] *Ibid.*
[2330] Archives OTAN. C-R(62)59, *op. cit.*, p. 10.
[2331] *Ibid.*, p. 11.
[2332] *Ibid.*

atlantique, qui vise désormais la création d'une force nucléaire multilatérale de l'OTAN, ou « MLF ».

Le début de brouille franco-américaine et la relance avortée d'une force de frappe atlantique

Le problème de la consultation entre les membres de l'Alliance resurgit au début de l'année 1963. Washingon annonce en janvier que les fusées américaines Jupiter sous double clé stationnées en Italie et en Turquie seront retirées avant la fin avril[2333]. En échange, les États-Unis affecteront en permanence à l'OTAN un certain nombre de sous-marins Polaris. Cette affaire a un grand retentissement en Europe, d'une part parce que les alliés italiens et turcs n'ont pas été consultés sur une question très importante pour eux, ce qui atteint durement la confiance au sein de l'Alliance, et d'autre part parce que ce retrait paraît prouver une certaine volonté américaine de désengagement nucléaire en Europe. Pour de Gaulle, en particulier, la comparaison entre la gestion américaine de la crise de Berlin et celle de Cuba démontre à ses yeux que Washington est prêt à recourir à l'arme nucléaire pour défendre ses intérêts vitaux mais pas ceux des Européens[2334]. La perception partagée à Paris et à Bonn d'une certaine mollesse anglo-américaine depuis la crise de Berlin contribue beaucoup au rapprochement entre Adenauer et de Gaulle, qui culmine avec la signature du traité de l'Élysée le 22 janvier 1963[2335]. Cet accord bilatéral fixe les objectifs d'une coopération accrue entre l'Allemagne et la France dans les domaines des relations internationales, de la défense et de l'éducation. Il est très mal accueilli par les Alliés qui y voient un nouveau coup dur pour la cohésion atlantique.

Le lendemain de la signature du traité franco-allemand, Wilhelm Grewe, représentant permanent de la RFA à l'OTAN, explique devant le Conseil atlantique que le traité de l'Élysée vise « *le renforcement de la coopération franco-allemande et son organisation à long terme, dans la conviction que cette coopération constitue une étape vers l'unification de l'Europe* »[2336]. Il précise néanmoins que son gouvernement « *n'a pas l'intention aujourd'hui, comme il ne l'aura pas dans l'avenir, de conclure aucun accord qui pourrait affecter ses*

[2333] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 589. Outre sa promesse faite à Khrouchtchev concernant le retrait des missiles de Turquie, Kennedy est convaincu qu'il faut retirer les Jupiter de toute façon. Il veut en effet recentraliser les armes nucléaires sous le contrôle exclusif de Washington afin de permettre le contrôle des armements et la gestion des crises (*Ibid.*, p. 586). Les sites britanniques dotés des missiles américains Thor sont également désactivés en 1963 (F. David, *John Foster Dulles, Secrétaire d'État, père de l'Europe et Cold Warrior*, Paris, 2010, p. 469).
[2334] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 589.
[2335] *Ibid.*, p. 528.
[2336] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse IV, A. de Staercke, Extraits du télégramme par courrier n°3. Réunion du 23 janvier 1963, s.l., p. 21.

obligations vis-à-vis de l'OTAN »[2337]. Le représentant permanent de la France à l'OTAN François Seydoux souligne quant à lui l'importance du traité en ce qui concerne l'entente franco-allemande, « *qui ne peut que servir l'Europe et le monde libre* »[2338].

De son côté, Stikker, tout en reconnaissant l'importance historique de la réconcilation entre les deux pays, rappelle que l'OTAN constitue « *la construction de base pour la défense du monde libre et que c'est dans ce cadre que l'Allemagne et la France pourront le mieux renforcer leurs liens pour le plus grand bénéfice de l'Alliance* »[2339]. Aucun ambassadeur ne fait le moindre commentaire sur la communication franco-allemande. D'après de Staercke, « *[l]a froideur de cet accueil qui a frappé tout le monde [est] motivée par les circonstances et l'attitude française qui ont entouré la conclusion du traité* »[2340]. En effet, comme l'explique le baron Marcel-Henri Jaspar, ambassadeur de Belgique en France, le traité de coopération franco-allemand est malheureusement signé « *à un moment de crise aiguë, alors que le général de Gaulle prend des positions qui l'isolent diplomatiquement de ses alliés, l'Allemagne y comprise* »[2341]. Le président français vient en effet de refuser de participer à la conférence de Nassau de décembre 1962 en faveur d'une relance du projet d'une force de frappe atlantique, qui vise la création d'une « *force multilatérale* »[2342] de l'OTAN, ou « MLF » (*Multilateral Force*)[2343]. Il s'est également opposé, dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, à la demande d'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun[2344], candidature massivement soutenue par Washington depuis 1961[2345]. Ce rejet français place Adenauer dans une situation difficile : la signature du traité de l'Élysée prend un sens très différent de celui qu'il avait au départ et devient un soutien à de Gaulle dans l'affaire

---

[2337] *Ibid.*, p. 22.
[2338] *Ibid.*
[2339] *Ibid.*
[2340] *Ibid.*
[2341] AMAEB, 18.298/III-IV, liasse : IV, Baron Jaspar-Ambassadeur de Belgique en France à P.-H. Spaak, Paris, 25 janvier 1963, p. 1.
[2342] Ce projet ambitieux, proposé par Kennedy, vise la mise en place, en consultation étroite avec les autres alliés de l'OTAN, d'une force stratégique nucléaire à équipage mixte (d'où son côté « multilatéral »), qui ne dépendrait que de l'OTAN. Cette force multilatérale serait donc caractérisée par un très important degré d'intégration, puisque les militaires des unités qui la composeraient seraient choisis en fonction de leurs compétences et non de leurs nationalités. Le texte de Nassau donne néanmoins lieu à discussion : il prévoit la création, dans un premier temps, d'une force multinationale mais également, par la suite, d'une force multilatérale. Alors que les États-Unis voient dans le texte de Nassau la naissance d'une force atlantique, le gouvernement conservateur britannique y voit le sauvetage *in extremis* d'une certaine indépendance nucléaire des États (D. Truchet, *op. cit.*, pp. 20-21, 24, 28).
[2343] G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, 1996, p. 237.
[2344] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 244. Le président français est persuadé que la MLF et l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun constituent deux élements d'une même manœuvre destinée à conforter l'hégémonie américaine sur l'Occident (*Ibid.*, p. 238).
[2345] Les États-Unis espèrent ainsi que la CEE tiendra davantage compte des intérêts économiques américains et sera moins structurée et moins protectionniste (ID., *La Guerre froide 1943-1990, op. cit.,* p. 607).

britannique et un défi aux Anglo-Saxons, ce que ne veut pas Adenauer[2346]. Le refus des accords de Nassau par de Gaulle et la conférence de presse du 14 janvier 1963 sont en tout cas à l'origine de la brouille franco-américaine, qui ira crescendo jusqu'au retrait français du commandement intégré de l'OTAN en 1966[2347] et qui empoisonne largement les relations entre les partenaires atlantiques, singulièrement en matière nucléaire.

Le 29 janvier 1963, sous la pression de la France, les Six ajournent *sine die* les négociations sur l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Spaak qualifie cette journée de « *mardi noir de la politique européenne et de la politique atlantique* »[2348]. Le ministre belge voit un lien direct entre les accords de Nassau et la décision prise par le général de Gaulle vis-à-vis du refus de l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun[2349]. D'après Spaak, de Gaulle veut en réalité réaliser son « *grand dessein* » qui vise « *une hégémonie française en Europe* » après avoir préalablement « *hâté le processus du départ d'Europe des forces américaines* »[2350].

Dans ce contexte, comme le souligne G.-H. Soutou, la MLF devient « *le lieu géométrique de l'opposition entre " l'Europe européenne " et la " communauté atlantique "* »[2351]. La force de frappe multilatérale apparaît dès lors, aux yeux des Américains, comme un instrument pour calmer la RFA, désireuse d'avoir un doigt sur le nucléaire[2352], mais également comme un moyen d'isoler la France et attirer la RFA du côté atlantique[2353], la signature du traité de l'Élysée leur faisant craindre, à tort, une éventuelle coopération allemande à la force de frappe française[2354].

Début mars 1963, une délégation américaine, composée des diplomates Livingston T. Merchant, Thomas K. Finletter et Douglas MacArthur II, ambassadeur des États-Unis en Belgique, est envoyée en Europe pour rendre visite aux partenaires favorables à la MLF.

[2346] Le chancelier poursuit en effet une double politique qui vise certes le rapprochement avec la France, parce qu'il ne fait plus totalement confiance aux États-Unis, mais également le développement de liens avec Washington propices à la sécurité de la RFA (ID., *L'alliance incertaine, op. cit.*, p. 244).
[2347] ID., *La Guerre froide 1943-1990, op. cit.,* p. 589.
[2348] FPHS 300/5622, P.-H. Spaak, « La crise de la communauté européenne et de l'Alliance atlantique », *Textes et Documents*, n°166, juillet 1963, p. 1.
[2349] *Ibid.*, p. 6.
[2350] *Ibid.*, p. 1.
[2351] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 279.
[2352] ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 674.
[2353] C. Barbier, *op. cit.*, p. 296. La nouvelle administration américaine est beaucoup plus méfiante à l'égard de la RFA que la précédente. Kennedy et ses conseillers redoutent singulièrement ses ambitions nucléaires (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 550). En outre, comme nous l'avons vu dans la première partie, la RFA s'est engagée à renoncer à posséder des armes ABC afin de pouvoir rejoindre l'UEO. La participation à une force nucléaire intégrée comme la MLF, dont aucun élément ne se trouverait sous sa dépendance directe, serait pour la RFA le seul moyen d'accéder à une forme de statut nucléaire sans violer cet engagement (D. Truchet, *Le projet de force de frappe multilatérale*, Paris, 1972, p. 44).
[2354] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 550, 673 ; C. Barbier, *op. cit.* La prise de distance toujours plus nette de la France à l'égard de l'Alliance atlantique inquiète Spaak, qui se confie à Simone Dear : « *Une Alliance atlantique sans la France dans son camp, c'est faire de l'Allemagne le partenaire n°1 des États-Unis. Est-ce prudent ?* » (Spaak à Simone Dear, New York, 26 mai 1963, cité par M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 656).

L'objectif de la démarche est d'analyser les points de vue des alliés sur le sujet, d'en faire rapport au Conseil et, enfin, de permettre au gouvernement des États-Unis de juger s'il est opportun ou non d'aller plus loin dans la mise en place d'une force multilatérale[2355]. Les instructions présidentielles sont claires : la négociation d'un accord préliminaire ne sera possible que si deux ou plusieurs pays sont intéressés par le projet[2356]. C'est dans ce contexte que Merchant et Finletter rencontrent Spaak et de Staercke à Bruxelles le 7 mars. Washington accorde « *à l'avis de M. Spaak, sur les chances de succès de la force multilatérale et les chances de soutien par la Belgique, une grande importance* »[2357]. Merchant propose de rédiger une charte ou un traité comparable à celui de la communauté européenne de défense, où l'on pourrait prévoir, pour toutes les questions de structure et d'organisation de la MLF, des décisions prises à la majorité, tandis que certaines questions, comme celle de l'usage des forces, seraient réglées à l'unanimité[2358]. Spaak se déclare très intéressé par l'idée de la « *communauté atlantique de défense* » qui se dégage de l'exposé de Merchant en parallèle avec l'ancien projet de la CED[2359].

Spaak indique néanmoins que la Belgique se satisfait de l'état des choses actuel, c'est-à-dire du « *monopole atomique américain* »[2360] dans l'OTAN. Toutefois, il comprend que Washington craigne que la cohésion de l'Alliance soit mise en danger pour des raisons politiques[2361]. Spaak croit néanmoins que cette idée de force multilatérale de l'OTAN pourrait sans doute résoudre, dans le cadre collectif, les problèmes de certains grands partenaires de l'Alliance. Selon lui, la question est de savoir s'il existe une volonté politique assez forte et efficace pour mettre cette force multilatérale sur pied et, sur ce point, « *l'abstention de la France crée une situation critique* »[2362].

En ce qui concerne la Belgique, Spaak ne cache pas que les difficultés seront grandes, singulièrement pour convaincre l'opinion publique et un certain nombre de parlementaires belges de l'opportunité de la MLF[2363]. Dans ce contexte, il aimerait savoir quelles sont les prévisions en ce qui concerne les coûts de la force multilatérale. Selon Merchant, une hypothèse possible serait une participation des États-Unis à hauteur de 40 %, une participation égale de la RFA et les vingt pourcents restants seraient répartis entre les autres

---

[2355] AMAEB, 18.298/ IX/8, liasse R. Rothschild, A. de Staercke à R. Rothschild, Paris, 7 mars 1963, pp. 2-3.
[2356] C. Barbier, *La France et la force multilatérale (MLF),* dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996, p. 296.
[2357] AMAEB, 18.298/ IX/8, *op. cit.*, p. 2.
[2358] *Ibid.*, p. 3.
[2359] *Ibid.*, p. 5.
[2360] *Ibid.*, p. 3.
[2361] *Ibid.*, pp. 3-4.
[2362] *Ibid.*, p. 4.
[2363] *Ibid.*

participants[2364]. En outre, dans une discussion tout à fait préalable et interne à la délégation américaine, « *le chiffre le plus considérable qui a été prononcé pour une participation de la Belgique pendant une dizaine d'années a été (...) un montant annuel de quelque vingt millions de dollars, c'est-à-dire (...) un milliard de francs belges* »[2365]. Spaak, soutenu par de Staercke et Mac Arthur, estime dès lors qu'en cas de mise en place d'une force multilatérale, la question des deux divisions belges en Allemagne et de leur déploiement devra être revue en tenant compte de l'implication de la Belgique dans le projet MLF[2366]. Spaak sait en effet que sa « *position est délicate* » parce que, comme il le confiera à l'ambassadeur de Belgique à Rome, « *il est absolument impossible, dans l'état actuel des choses, que le gouvernement belge accepte, dans un avenir proche, de participer financièrement à cette force multilatérale. Notre effort militaire, en ce qui concerne l'organisation de notre armée conventionnelle, est déjà tout-à-fait insuffisant, et nous ne pourrions pas obtenir du Parlement les crédits supplémentaires nécessaires. Dès lors, il faut absolument que, si nous participons aux discussions, nos partenaires connaissent la situation et sachent que cette participation ne peut en aucune façon constituer un engagement.* »[2367]

Spaak encourage néanmoins les Américains à poursuivre la réflexion sur la force multilatérale. Il promet également que de Staercke continuera ses efforts dans ce sens au sein du Conseil atlantique, en collaboration avec les Américains et avec les autres partenaires favorables à la proposition[2368]. D'après le ministre belge, ces efforts devraient aboutir à mettre sur pied un projet suffisamment précis pour que les gouvernements puissent se faire une idée de l'intérêt de la force de frappe, de son coût et de son efficacité. Enfin, il prévient que tout engagement définitif et réel d'un pays exige évidemment l'assentiment parlementaire et l'adhésion de l'opinion publique mais que, si l'on parvient à mettre sur pied un projet cohérent, une action individuelle et collective de persuasion pourra alors être entamée et elle aura des chances d'aboutir[2369].

Spaak souligne avec force l'intérêt qu'il y a à poursuivre la réflexion sur la force interalliée, telle que prévue à l'article 6 des accords de Nassau[2370]. Selon lui, il y a là des

---

[2364] *Ibid.*, pp. 4-5.
[2365] *Ibid.*, p. 5.
[2366] *Ibid.*, p. 5.
[2367] FPHS 300/5620, Spaak au Comte G. d'Aspremont Lynden, Bruxelles, 18 septembre 1963.
[2368] AMAEB, 18.298/ IX/8, *op. cit.,* p. 4.
[2369] *Ibid.*
[2370] *Ibid.*, p. 7. L'article 6 des accords de Nassau prévoit la mise en place d'une force interalliée ou « force multinationale OTAN », c'est-à-dire une force qui juxtapose des unités nationales dans le cadre stratégique de l'Alliance atlantique. Plus précisément, cette force de frappe serait composée d'unités issues des forces stratégiques américaines mais également de bombardiers britanniques de type « V » et des forces nucléaires tactiques installées en Europe (C. Barbier, *op. cit.*, pp. 292-293 ; D. Truchet, *op. cit.*, p. 21 ; M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998, p. 373).

possibilités concrètes de solution à la problématique nucléaire de l'OTAN[2371]. Le ministre belge est en effet bien conscient que l'idée d'une force interalliée sera plus facile à défendre auprès de son gouvernement qu'une force multilatérale, dans laquelle l'intégration des forces est plus importante. Une force interalliée serait également moins coûteuse puisqu'elle permettrait à la Belgique d'y mettre des éléments déjà disponibles dans le cadre de l'OTAN.

Pour Merchant, il convient non seulement d'étudier la possibilité de développer une force interalliée, telle que le prévoit l'article 6, mais également et simultanément de se pencher sur le projet de la force multilatérale, dont il est question à l'article 8 des accords[2372]. En effet, d'après le diplomate américain, « *si les problèmes de principe sont les mêmes, il ne faudrait pas les résoudre dans un cas seulement, celui de la force interalliée, et abandonner l'idée de la force multilatérale qui est la vraie solution au problème nucléaire de l'Alliance* »[2373]. De Staercke relève alors la « *crainte américaine de voir dans l'étude exclusive de l'article 6 un moyen d'éviter la solution définitive du problème de la participation de l'OTAN à l'emploi des armes nucléaires* »[2374].

À la suite de la visite de la délégation américaine en Europe, et conformément aux recommandations de Spaak, de Staercke et ses collègues Finletter et Grewe rédigent un essai non officiel sur ce que pourrait être une force multilatérale, son développement éventuel et les avantages qu'elle pourrait apporter à l'Alliance atlantique. Cette étude a pour objectif de « *cristalliser le vague des idées dans un plan assez précis pour faire l'objet d'une prise de position de la part des personnalités responsables* », voire de devenir un jour un projet de traité à présenter aux pays membres de l'OTAN[2375]. D'autres discussions « *laborieuses* »[2376] ont également lieu sur le sujet au sein du Conseil atlantique. Elles aboutissent à la rédaction par Stikker d'un rapport sur le problème de la force nucléaire de l'OTAN[2377]. De Staercke estime que le rapport du secrétaire général, qui n'engage en réalité que celui-ci, constitue « *un exposé complet jusqu'au point où nous en sommes arrivés et qu'il peut servir de base de*

[2371] AMAEB, 18.298/ IX/8, *op. cit.*, p. 7

[2372] *Ibid.* L'article 8 des accords de Nassau dispose que la force multinationale prévue à l'article 6 sera rendue disponible pour faire partie de la force multilatérale de l'OTAN. Plus précisément, l'article 8 prévoit que les États-Unis fourniront des missiles Polaris (sans têtes nucléaires) pour les sous-marins britanniques. Il dispose en outre que la force britannique ainsi constituée mais également un certain nombre de forces américaines seront mises à la disposition, le cas échéant, de la force multilatérale de l'OTAN, sauf si « les intérêts nationaux suprêmes » britanniques devaient être menacés (C. Barbier, *op. cit.*, p. 293 ; D. Truchet, *op. cit.*, p. 21).

[2373] AMAEB, 18.298/ IX/8, *op. cit.*, p. 7.

[2374] *Ibid.*

[2375] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 4 mai 1963, pp. 5-6. Le texte auquel de Staercke a participé n'a pas été retrouvé dans les archives consultées par l'auteure.

[2376] *Ibid.*, p. 1.

[2377] *Ibid.*, p. 1. Le rapport de Stikker est composé de trois parties. La première concerne les forces conventionnelles. Les deux autres parties traitent de la force de frappe atlantique interalliée puis multilatérale (*Ibid.*, p. 2).

discussion pour l'avenir »[2378]. Cet avis est partagé par l'ensemble de ses collègues à l'OTAN, qui s'expriment au nom de leurs propres gouvernements[2379]. Le rapport de Stikker sera utilisé à l'occasion de la conférence d'Ottawa de mai 1963 largement consacrée à la MLF[2380].

Lors de la réunion ministérielle du Conseil atlantique du 20 mars 1963, Spaak annonce que la Belgique est disposée, le cas échéant, à mettre ses deux escadrilles aériennes « *à capacité atomique tactique* »[2381] à disposition d'une force interalliée nucléaire de l'Alliance. Il précise que celles-ci sont actuellement intégrées à la force aérienne tactique de l'OTAN (la « 2ATAF ») et qu'elles seront bientôt constituées de chasseurs F-104G[2382]. Comme l'explique le ministre Segers, cette proposition, suivie également par les Pays-Bas, vise à « *une plus grande intégration de forces, une collaboration plus intime et à une plus grande unité de la structure militaire de l'OTAN* »[2383], conformément à l'article 6 des accords de Nassau. Cette offre « *n'a* », précise Segers devant la Chambres des représentants, « *rien à voir avec la constitution de l'élément multilatéral d'une force nucléaire de l'OTAN* »[2384]. Et de rappeler que la 2ATAF est une « *organisation interalliée qui fait partie du commandement allié de l'Europe* »[2385].

De Staercke considère, et c'est également la position des autorités militaires de l'OTAN, que l'achat imminent par la Belgique des F-104G, dans le cadre d'un programme de construction coordonnée avec la RFA, les Pays-Bas et l'Italie, est « *une bonne acquisition pour la modernisation des escadrilles belges de chasseurs-bombardiers. Et (...) particulièrement favorable à [la] politique [défendue par Spaak] de participation de la Belgique à une " force interalliée " nucléaire de l'Alliance* »[2386]. L'acquisition de ces nouveaux avions fait pourtant l'objet de nombreuses critiques dans la presse et au sein du Parlement belge. D'aucuns s'insurgent en effet contre le coût élevé et la capacité atomique de ces avions, « *compte tenu des possibilités fournies par la détente internationale actuelle* »[2387].

[2378] *Ibid.*, p. 2.
[2379] *Ibid.*
[2380] FPHS 300/5616, C-VR(63)28. Ottawa 22 mai 1963, p. 15.
[2381] APB, Chambre, 21 mars 1963, p. 13.
[2382] En 1960, dans le cadre du programme d'armements prévu par le MC 70, le gouvernement belge a acheté cent chasseurs à réaction F-104, dont les premiers seront livrés à la Belgique en avril 1963. Ils sont alors mis à la disposition des deux escadrilles du 1er Wing de Beauvechain puis, un an plus tard, un certain nombre de F-104 sont attribués au 10e Wing de Kleine Brogel. Des dépôts d'armements nucléaires tactiques sont également installés à proximité de ces unités aériennes, dont les équipages sont entraînés à l'utilisation d'armes atomiques à employer en appui au sol, pour la défense du théâtre immédiat. Ces munitions sont gardées par des unités belges appuyées par un petit détachement technique américain (*Ibid.*, p. 12 ; CDH, *Histoire de l'armée belge de 1830 à nos jours,* vol. 2, Bruxelles, 1988, p. 291).
[2383] APB, *op. cit.*
[2384] *Ibid.*
[2385] *Ibid.*
[2386] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 19 avril 1963, pp. 2-4.
[2387] *Ibid.*, p. 1. ; APB, *op. cit.* Depuis juin 1962, le gouvernement belge est interpellé à plusieurs reprises au Sénat et à la Chambre des représentants à propos de la participation de la Belgique à la force de frappe

Pour de Staercke, qui regrette que ni lui ni sa délégation n'aient été consultés au moment de la décision gouvernementale de l'achat des F-104, si l'on accepte la mission d'attaque classique ou d'attaque atomique dite « *strike* » de ces chasseurs à réaction dans un système général d'armement, leur achat est à la fois une nécessité et une bonne chose[2388]. Il estime en outre que ces nouveaux avions ne feront pas double emploi, comme le prétendent certains journalistes, avec les bombardiers britanniques et américains. En effet, explique de Staercke, ceux-ci visent des objectifs stratégiques plus lointains que les F-104G qui sont destinés à des objectifs tactiques d'engagement du champ de bataille, c'est-à-dire plus proches[2389]. Par contre, il considère que le coût de la mission d'interception dans la défense aérienne du F-104G est un problème que le gouvernement belge doit prendre en compte, à l'instar de ses alliés, parce que *« cette motivation nationale rapidement vieillie, peut-être illusoire, n'est plus une justification fondamentale du F-104G, à l'inverse de la mission strike (d'attaque)* »[2390].

Au début du mois de mai 1963, Stikker demande à de Staercke de rédiger, avec ses homologues américains, anglais et français, un communiqué sur la force de frappe atlantique, qui sera présenté aux ministres lors de la réunion du Conseil atlantique qui aura lieu à Ottawa du 22 au 24 mai. Stikker souhaite que le texte respecte « *le dynamisme des participants à la force interalliée, tout en prenant acte de la position statique française (...) [afin d'éviter] un conflit entre la France [et ses alliés]* »[2391]. Selon de Staercke en effet, la position française consiste à dire à ses partenaires qu'elle ne peut pas les empêcher de mettre en place une force nucléaire interalliée, mais qu'« *elle n'en voit pas, à proprement parler, [l'utilité] parce qu'il s'agit simplement d'une augmentation des forces nucléaires de l'Alliance et d'une participation accrue de certains partenaires européens de l'Alliance, dans ce qu'on appelle le secret nucléaire, c'est-à-dire le " planning " et le " pretargeting " [ou l'établissement*

---

atlantique. Certains parlementaires s'insurgent contre la politique militaire de « *gaspillage* » et de « *dépenses énormes* » menée par la Belgique. Le député Gaston Moulin met en garde le ministre de la Défense nationale Segers sur le fait « *qu'en faisant participer [l'] armée [belge] à une force multilatérale ou multinationale atomique de l'OTAN, en la transformant ainsi en une force nucléaire d'une certaine importance, nous transformons incontestablement notre pays en un objectif non négligeable qui retiendrait l'attention de l'adversaire en cas de conflit, bien plus que si nous nous dispensions de participer à cet armement* » (APB, *op. cit.*, pp. 10-11).

[2388] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse III P.-H. Spaak, *op. cit.*

[2389] *Ibid.*, p. 4.

[2390] *Ibid.*, p. 5. Selon de Staercke, le dilemne est le suivant : ou bien les gouvernements qui maintiennent la mission d'interception pour les F-104G financent eux-mêmes l'infrastructure électronique nécessaire à l'interception, ou bien ils affectent les F-104G exclusivement à des missions *strike*, dans le cadre d'une force nucléaire interalliée d'abord, et ensuite dans le cadre d'une force multilatérale de plus en plus intégrée au sein de l'OTAN. Dans les deux cas, rappelle de Staercke, et contrairement à la campagne qui se développe dans la presse, les pays alliés n'échappent pas au financement commun du projet du système électronique de la défense aérienne de l'espace européen de l'OTAN, dit « projet NADGE » (*NATO Air Defence Ground Environment*) (*Ibid.*, pp. 1 et 6).

[2391] *Ibid.*, 4 mai 1963, p. 4.

préalable d'objectifs définis[2392]*]* »[2393]. Dès lors, il sera décidé à Ottawa, comme nous allons le voir, de créer avec des éléments déjà existants, une force qui aurait dû s'appeler « force interalliée », mais qui restera finalement anonyme pour ne pas heurter certaines susceptibilités françaises[2394].

François de Tricornot de Rose[2395], qui a été chargé aux côtés du représentant permanent de la France à l'OTAN François Seydoux de participer aux négociations sur le problème de la force nucléaire, confie à de Staercke qu'« *il y a, pour la France, une question de prestige à ne pas sembler perdre la face, en admettant " la création " d'une force de frappe interalliée* »[2396]. De Staercke estime néanmoins que « *les éléments de force de frappe OTAN que la France possède déjà comme d'autres de ses Alliés* », rejoindront tôt ou tard la force interalliée, si celle-ci voit le jour à Ottawa, « *à condition que la France n'ait pas eu l'air de s'être fait forcer la main* »[2397]. Il se demande par ailleurs comment ces éléments qui sont déjà dans le cadre de l'OTAN pourraient demeurer en dehors de la structure de la nouvelle force interalliée. En définitive, le diplomate belge pense que la France n'hésitera pas à s'y rallier, « *ne fût-ce que pour être à l'intérieur et dans le commandement de la nouvelle force où elle pourra continuer à jouer le rôle de partenaire sceptique et freiner ses développements, ce qu'elle ferait moins bien de l'extérieur* »[2398]. Si la force interalliée semble donc une option possible pour la France, la force multilatérale ne l'est pas.

Lors de la réunion en session permanente du Conseil qui a lieu le 3 mai 1963, Finletter et son homologue britannique Evelyn Shuckburgh répètent à nouveau que la force interalliée ne peut se concevoir que par son achèvement dans la force multilatérale et n'a de véritable intérêt que dans cette perspective. Shuckburgh précise d'ailleurs que, même si la situation pré-électorale dans laquelle se trouve son pays a poussé le Royaume-Uni à souligner le caractère indépendant de sa contribution à la force de frappe atlantique, l'intérêt du gouvernement britannique pour la force multilatérale est « *considérable* »[2399]. En réalité, les partis politiques britanniques sont profondément divisés sur la question[2400].

Comme prévu, le problème de la force nucléaire de l'OTAN, tant interalliée que multilatérale, est à l'ordre du jour de la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord d'Ottawa. Après de longues discussions, les ministres se contentent d'approuver l'affectation

---

[2392] *Ibid.*, p. 4.
[2393] *Ibid.*, p. 3.
[2394] D. Truchet, *op. cit.*, p. 22.
[2395] Comme expliqué dans le chapitre préliminaire de l'étude, François de Tricornot de Rose est, depuis 1961, adjoint civil au chef d'état-major général de la Défense nationale française.
[2396] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse III P.-H. Spaak, *op. cit.,* p. 4.
[2397] *Ibid.*, p. 5.
[2398] *Ibid.*
[2399] *Ibid.*
[2400] D. Truchet, *op. cit.*, p. 58.

au SHAPE de la force de bombardiers britanniques du type « V » et de trois sous-marins américains armés de Polaris. Des « *arrangements destinés à assurer une participation plus large d'officiers des pays membres de l'OTAN (...) pour les activités nucléaires au sein du Commandement Allié en Europe* »[2401] sont également conclus. Le communiqué d'Ottawa ne fait donc aucune allusion à une « force interalliée » et se contente d'indiquer que ces mesures sont destinées à « *accroître l'efficacité de la capacité nucléaire à la disposition de l'Alliance et améliorer la coordination et le contrôle de ses forces nucléaires de dissuasion* »[2402].

Les Alliés ne s'engagent nullement sur la voie d'une force de frappe multilatérale. À l'exception de la RFA, la majorité des pays membres se désintéressent du projet, jugé trop coûteux et peu intéressant d'un point de vue stratégique. La Grèce, la Turquie et, dans une moindre mesure, l'Italie ne rejettent cependant pas l'idée[2403]. Lors des discussions, Spaak est resté prudent en la matière, en conformité avec la politique nucléaire peu ambitieuse de son pays. Effrayés par le coût de la MLF et conscients que celle-ci ne leur apporterait pas une bien plus grande responsabilité dans les décisions nucléaires communes, les petits pays y voient surtout un problème germano-américain[2404]. Spaak estime qu'il ne faut pas envisager le problème de la force interalliée et celle de la force multilatérale uniquement sous l'angle militaire[2405]. Selon lui en effet, l'Alliance atlantique n'est pas « *transitoire* » mais bien « *permanente* »[2406]. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement d'« *une alliance purement militaire* »[2407]. Et d'ajouter que, « *même si, par une sorte de miracle qu'il est difficile d'imaginer aujourd'hui, le monde libre n'avait plus besoin de se défendre militairement, l'Alliance devrait continuer à exister dans sa partie politique et elle devrait continuer à exister et à se développer dans sa partie économique* »[2408].

Pour Spaak, les représentants permanents devraient déterminer le plus précisément possible « *quelle est la position soviétique aujourd'hui, quel genre d'attaque (éventuellement quel genre de guerre) elle est capable de mener et elle voudrait mener étant donné les considérations de politiques générales* »[2409]. En fonction des réponses apportées, il faudrait établir, de manière réaliste, les efforts militaires à fournir par les pays occidentaux, qui peinent déjà à bâtir une armée conventionnelle toujours plus forte et toujours mieux organisée. Spaak pense « *sans plaisir et sans fierté* » aux moyens insuffisants alloués à

[2401] Archives OTAN. MI(63)4. Communiqué de presse de la session ministérielle [qui a eu lieu] à Ottawa du 22 au 24 mai 1963 FRE, p. 2 § 8.
[2402] *Ibid.*
[2403] D. Truchet, *op. cit.*, p. 63.
[2404] *Ibid.*, p. 64.
[2405] FPHS 300/5616, *op. cit.*, p. 12.
[2406] *Ibid.*, p. 13.
[2407] *Ibid.*
[2408] *Ibid.*
[2409] *Ibid.*, p. 15.

l'OTAN dans le développement de son armée conventionnelle et atomique à venir[2410]. Le communiqué final d'Ottawa recommande dès lors de « *réaliser un équilibre satisfaisant entre les armes nucléaires et les armes classiques* »[2411]. Enfin, les ministres invitent le Conseil permanent à poursuivre, avec le concours des autorités militaires de l'OTAN, « *l'étude des problèmes interdépendants de la stratégie, des besoins en forces et des ressources disponibles pour les satisfaire* »[2412].

En définitive, la campagne menée en Europe par la mission Merchant n'aboutit à rien de très ambitieux. Le projet de création d'une force nucléaire multilatérale de l'OTAN soulève partout l'opposition, excepté en RFA. Il est dès lors à nouveau mis de côté. Kennedy refuse en effet que la MLF devienne une entreprise germano-américaine. Il ne veut pas non plus que ce projet rende les États-Unis responsables du réarmement nucléaire allemand alors que Washington cherche à signer avec Moscou un traité sur l'arrêt des expériences nucléaires[2413]. En juillet 1963, la nouvelle rencontre entre Khrouchtchev et Spaak, accompagné par de Staercke, aide les Occidentaux dans la négociation sur l'arrêt des essais nucléaires.

L'invitation de Spaak à Kiev, un prélude au traité d'arrêt des tests nucléaires de 1963

La première grande conséquence de la crise de Cuba est que Washington et Moscou ont compris que l'on n'est pas passé loin d'une guerre nucléaire et qu'il faut en conséquence, malgré tous leurs différends, éviter un conflit thermonucléaire[2414]. D'après Spaak, deux événements importants favorisent également ce rapprochement Est-Ouest. Il s'agit d'une part de l'encyclique *Pacem in Terris,* où Jean XXIII laisse entendre, en avril 1963, qu'une collaboration entre catholiques et communistes n'est pas exclue[2415]. D'autre part, le discours prononcé par Kennedy à l'*American University* le 10 juin 1963, dans lequel le président américain propose une cogestion des affaires mondiales avec l'URSS, à condition que le système communiste soit profondément modifié[2416]. Dans ce contexte, des personnalités importantes des États-Unis, de l'URSS et du Royaume-Uni prévoient de se rencontrer à Moscou à la mi-juillet 1963 afin de signer un traité sur l'arrêt des essais nucléaires.

[2410] *Ibid.*
[2411] Archives OTAN. MI(63)4, *op. cit.*, p. 2 § 9.
[2412] *Ibid.*
[2413] C. Barbier, *op. cit.*, p. 297.
[2414] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990, op. cit.,* p. 600.
[2415] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [A. de Staercke], Compte rendu de l'entretien du lundi 8 juillet 1963 entre MM. Spaak et Khrouchtchev à la datcha de Kontcha Zaspa, située à environ 20 km de Kiev sur le Dniepr, p. 16 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 618.
[2416] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 612.

Huit jours avant ces entretiens, Spaak est invité, à titre « *exclusivement privé* »[2417] mais sans doute non fortuitement[2418], par Khrouchtchev dans sa *datcha*[2419] de Kontcha Zaspa située dans la banlieue de Kiev, sur la rive du Dniepr. Le chef du gouvernement soviétique préfère s'absenter de sa capitale au moment où s'ouvre entre les représentants des deux comités centraux la grande confrontation sino-russe[2420]. Le ministre belge demande à de Staercke de l'accompagner. Du côté de Moscou, la présence du doyen du Conseil atlantique est saluée « *de façon cordiale* »[2421], comme elle l'avait été en 1961. De Staercke promet à ses collègues à l'OTAN, comme le lui a demandé son ministre, de leur faire un compte rendu des conversations. Si certains des partenaires se sont montrés plutôt réticents vis-à-vis de la rencontre belgo-soviétique de 1961, la plupart sont favorables et intéressés par ce nouvel entretien[2422].

L'entretien se passe dans une « *atmosphère de sincérité et de compréhension réciproque* »[2423]. Spaak explique à Khrouchtchev que l'idée de la coexistence pacifique défendue par celui-ci progresse dans le monde occidental, singulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni[2424]. Dans quelques jours, les Américains et les Anglais vont arriver à Moscou pour parler du désarmement avec « *le désir sincère d'aboutir à un arrangement même partiel* »[2425]. Pour le ministre, plus l'arrangement sera large, plus cela pourrait convaincre des pays de l'OTAN qui y sont hostiles, comme la France, de l'importance de conclure un pacte de non-agression entre les deux organisations militaires[2426]. Spaak propose dès lors d'élargir le débat sur la suppression des essais nucléaires à un accord sur le contrôle des armes

---

[2417] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, S.n., « M. Spaak à Kiev », *Le Monde*, 9 juillet 1963, p. 1. D'après le ministère des Affaires étrangères français, « *[i]l apparaît douteux que le chef de la diplomatie belge ait été chargé d'un mandat quelconque de la part des alliés de la Belgique, notamment des États-Unis. Les observateurs sont enclins de manière générale à penser que M. Spaak part à nouveau à Moscou en "franc-tireur"* » (AMAEF, Europe-Belgique (1961-1970), 22QO/129, S.n., AFP RIVG 14h53).

[2418] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [M. Rothschild], Entretiens belgo-soviétiques du 8 juillet 1963 à Kontcha-Zaspa (Kiev), p. 18.

[2419] De Staercke décrit la *datcha* comme « *un grand bâtiment moderne carré, sans style, une maison de campagne et non une ferme* » (*Ibid.*, [A. de Staercke], *La Datcha près de Kiev*, s.l., s.d., p. 12).

[2420] *Ibid.*, S.n., *M. Spaak à Kiev*, *op. cit.* En 1963, le conflit sino-soviétique s'aggrave à la suite de la crise de Cuba et de l'évolution voulue par Khrouchtchev d'une conception plus profonde, moins dialectique de la coexistence pacifique (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 613). D'après Spaak, son invitation par Khrouchtchev n'est pas liée aux conversations sino-soviétiques du moment. Sa rencontre avec le premier secrétaire aurait d'ailleurs dû avoir lieu quelques semaines auparavant (FPHS, 653/9433, Télégramme par courrier n°52. Réunion du Conseil du 12/7/63, Paris, 12 juillet 1963, p. 9).

[2421] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [A. de Staercke], [Feuille dactylographiée], s.l., s.d.

[2422] *Ibid.*, [A. de Staercke], Compte rendu de l'entretien du lundi 8 juillet 1963 entre MM. Spaak et Khrouchtchev à la datcha de Kontcha Zaspa, située à environ 20 km de Kiev sur le Dniepr, pp. 4-5.

[2423] *Ibid.*, « Communiqué soviétique relatif au voyage de M. Spaak », *Pravda*, 9 juillet 1963, p. 1.

[2424] *Ibid.*, [A. de Staercke], Compte rendu, *op. cit.,* pp. 4-5.

[2425] *Ibid.*, p. 5. Le 27 août 1962, lors de la conférence des Dix-Huit sur le désarmement, les États-Unis et le Royaume-Uni ont proposé soit un traité général mettant fin, sous un contrôle international comportant des inspections sur place, à tous les essais nucléaires, soit un traité partiel interdisant les essais nucléaires dans l'atmosphère, sous l'eau et dans l'espace extra-atmosphérique, sans contrôle international (A. Willot, *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964, p. 127).

[2426] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [A. de Staercke], *Compte rendu, op. cit.,* p. 5-6 ; *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 8.

tactiques existantes dans « *une zone donnée* »[2427] afin d'éviter les attaques par surprise. Si cela peut permettre la signature d'un pacte de non-agression, Khrouchtchev veut bien envisager, « *sous réserve de réciprocité* »[2428], un « *contrôle international* »[2429] des armes tactiques sur une zone bien déterminée de l'URSS, à savoir les nœuds de communication, ports maritimes et aérodromes. Le premier secrétaire est également prêt à réexaminer certaines propositions de contrôle qu'il avait faites en 1956[2430].

Khrouchtchev assure que le Kremlin est favorable à un accord sur la cessation des expériences nucléaires dans l'espace, la stratosphère et sous l'eau[2431]. Moscou n'accepte cependant pas les mesures de contrôle international proposées par les Américains en ce qui concerne les expériences souterraines[2432]. Le premier secrétaire en profite pour rappeler qu'à plusieurs reprises, « *l'Occident a refusé les propositions pourtant sages que nous avons faites sur la fin de tous les essais nucléaires. Si nos propositions avaient été acceptées, elles auraient couvert les essais souterrains.* »[2433] Khrouchtchev rappelle néanmoins que son pays accepte d'envisager l'installation sur son territoire de trois stations sismiques automatiques ou « boîtes noires », pour la détection des essais nucléaires souterrains[2434].

Pour Khrouchtchev, il ne peut pas être question de désarmement sans résoudre préalablement le problème allemand parce que celui-ci « *crispe constamment nos relations* »[2435]. Il rappelle que Moscou est favorable à la réunification des deux Allemagnes à condition que cela soit fait sur une base socialiste et qu'elle soit résolue en premier lieu par le peuple allemand lui-même[2436]. Khrouchtchev estime que son pays se trouve dans une position privilégiée par rapport à l'Occident en ce qui concerne le problème allemand et celui de Berlin. En effet, même s'il se dit toujours favorable à un traité de paix qui consacrerait juridiquement le *statu quo*, il peut, depuis l'édification du mur de Berlin, se contenter d'une situation de fait[2437]. Khrouchtchev se réjouit aujourd'hui que l'Occident n'ait pas accepté le traité de paix qu'il avait proposé dès 1959[2438] parce que, « *[s]ans traité, nous pouvons faire*

[2427] *Ibid.*, p. 9.
[2428] *Ibid.*
[2429] FPHS, 653/9433, *op. cit.*, p. 3.
[2430] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [M. Rothschild], *op. cit.*, pp. 9-10. ; AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, A. de Staercke, Commentaires sur le voyage à Moscou et à Kiev [du] 8 juillet 1963, p. 3. Le 17 novembre 1956, l'URSS a proposé la création d'une zone de reconnaissance aérienne sur 800 km de part et d'autre de la « *ligne de démarcation* » en Europe centrale (A. Willot, *op. cit.*, p. 107).
[2431] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 18.
[2432] FPHS, 653/9433, *op. cit.*
[2433] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, [A. de Staercke], *Compte rendu, op. cit.,* p. 6.
[2434] *Ibid.* ; Moscou a proposé l'installation des boîtes noires le 10 décembre 1962, à l'occasion de la conférence des Dix-Huit sur le désarmement (A. Willot, *op. cit.*, p. 128).
[2435] *Ibid.,* p. 23.
[2436] *Ibid.*, p. 11.
[2437] *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*
[2438] Le traité de paix proposé par Moscou prévoyait la fixation d'une frontière entre les deux Allemagnes et la garantie d'un statut de ville libre pour Berlin (*Ibid.*, p. 8).

pression sur Berlin-Ouest quand nous le voulons »[2439]. Il reconnaît néanmoins que seul un traité de paix pourrait mettre un terme à la guerre froide. Et d'ajouter que « *[n]ous ne voulons pas forcer [celui-ci] mais nous ferons sentir notre puissance de temps à autre. Nous vous marcherons sur les pieds et nous dirons que nous ne l'avons pas fait exprès.* »[2440]

Si Spaak regrette que l'Occident n'ait pas prêté plus d'attention aux idées défendues par Khrouchtchev lors de l'entretien belgo-soviétique de 1961[2441], il met en garde son interlocuteur sur le fait qu'« *en marchant sur nos cors aux pieds à Berlin, [il risque d'empêcher] le désarmement et le pacte de non-agression* »[2442]. Le premier secrétaire rétorque que « *Berlin n'offre aucun avantage stratégique pour l'Occident, que l'URSS ne désire pas du tout annexer Berlin, qu'il y a assez de communistes dans le monde, qu'il n'a pas d'intérêt à y ajouter deux millions de Berlinois* »[2443] et qu'en définitive la « *position stratégique avantageuse à Berlin-Ouest (...) existe uniquement (...) pour la guerre froide* »[2444].

Khrouchtchev se lance ensuite dans une surprenante digression sur la politique étrangère et sur la situation intérieure de son pays. D'une part, il affirme que l'URSS atteindra le niveau de production agricole des États-Unis pour 1970[2445]. D'autre part, il prétend que le monde va « *se développer en deux camps armés distincts. Mais [que] le socialisme gagnera. Nous ne voulons pas faire la guerre ; nous savons que ce serait un cataclysme effroyable. Notre ordre social et politique est supérieur au vôtre. Aussi, la paix est avantageuse pour nous et nous permettra de gagner dans la rivalité des deux systèmes.* »[2446] Il précise néanmoins que Moscou « *[n'interviendra pas] dans les affaires des autres pays pour aider le triomphe du communisme. Chaque parti communiste dans chaque pays doit s'occuper de ses affaires lui-même.* »[2447]

Après l'entretien qui aura duré plus de deux heures et demie[2448], la délégation belge, Khrouchtchev, ses petits-enfants et des personnalités ukrainiennes, dont le président de la République, font une longue promenade dans les environs de la datcha. La journée se termine par une partie de pêche et un pique-nique sur une île de la rive droite du Dniepr[2449]. D'après de Staercke, « *l'atmosphère était si cordiale qu'il semblait s'être établi entre nous une simple*

2439 *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 4.
2440 *Ibid.*, [A. de Staercke], *Compte rendu, op. cit.,* p. 11.
2441 *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 11.
2442 *Ibid.*, [A. de Staercke], *op. cit.,* p. 21-22.
2443 *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 4.
2444 *Ibid.*, [A. de Staercke], *op. cit.,* p. 10.
2445 *Ibid.*, [M. Rothschild], *op. cit.*, p. 6.
2446 *Ibid.*, p. 7.
2447 *Ibid.*, [A. de Staercke], *op. cit.,* p. 27.
2448 *Ibid.*, p. 28.
2449 *Ibid.*, [A. de Staercke], *La Datcha, op. cit.,* pp. 17, 21, 24-26.

et solide amitié. On avait parlé de tout, de vacances, de politique, des relations entre la Belgique et la Russie, on s'était taquiné sur le capitalisme et sur le communisme, sur ce que serait la Belgique si elle devenait la seizième république de l'URSS. »[2450]

De Staercke tire plusieurs conclusions de la rencontre à Kiev. Tout d'abord, il constate que, contrairement à la visite de 1961 où Khrouchtchev défendait une position « *claire et précise* »[2451], la situation de 1963 semble « *fluide* »[2452], voire « *confuse* »[2453] selon les termes de Spaak. De Staercke y voit une opportunité à saisir parce que la situation est « *influençable* » et qu'« *elle peut [donc] se développer dans un sens ou dans l'autre* »[2454]. Il estime dès lors que « *[l]e temps est (...) à l'action plus qu'à l'inaction, à la négociation plus qu'à l'abstention* »[2455]. Pour aboutir à des résultats positifs, le doyen recommande néanmoins aux « *négociateurs futurs [d'avoir] des instructions larges et souples* »[2456].

Ensuite, de Staercke estime que « *l'on est toujours dans la " pause "* » : « *Je ne forcerai pas un traité de paix, je puis gagner en ne faisant rien* »[2457], a en effet expliqué Khrouchtchev. Mais cette « pause », le premier secrétaire se réserve de l'orienter vers le durcissement en réchauffant le conflit de Berlin ou vers la détente en relâchant le lien qu'il a établi entre le progrès du désarmement et le traité de paix avec l'Allemagne. C'est cette « *volonté de rester maître du jeu qui rend compte* », d'après de Staercke, « *de l'aspect contradictoire de l'entretien, du contraste entre les éléments alarmants et les éléments apaisants* »[2458] des propos tenus par Khrouchtchev. Selon le diplomate c'est également pour cela que le premier secrétaire « *a serré le cran d'arrêt du traité allemand sur son désir de conclure un pacte de non-agression* »[2459]. Pour de Staercke, une des tâches des négociateurs

---

[2450] *Ibid.*, p. 16. Dans un document d'une trentaine de pages, de Staercke décrit, au moyen de détails cocasses et parfois désopilants, l'après-midi passée dans la campagne de Kiev. Il y explique notamment que « *Khrouchtchev marchait allègrement, le ventre en avant, en jetant les jambes de côté, sa forme trapue rendue encore plus massive par la coupe grossière de ses pantalons bruns en patte d'éléphant. Il portait une chemise ukrainienne brodée, sans col, aux manches bouffantes et il était coiffé d'un chapeau de paille verte et brillante. (…) s'il faisait paysan, il ne s'en cachait pas et, sans être ostentatoire, ce côté rude (…) mais bon enfant, le rendait plus accessible et plus populaire sans le rendre moins puissant.* ». De même, lorsque Khrouchtchev s'apprête à embarquer sur le fleuve, l'aîné de ses petits-fils refuse avec obstination de quitter le premier canot destiné au premier secrétaire et à ses invités, tenant tête à son grand-père amusé. Celui-ci se tourne alors vers les Belges en souriant : « *Comment pourra-t-on croire que je suis le maître en Russie, quand on saura que mon petit-fils ne m'obéit même pas ?* ». Enfin, à un autre moment, alors que Spaak, couché sur un lit de repos, discute avec Khrouchtchev lui-même accoudé sur l'oreiller, de Staercke fait remarquer que le premier secrétaire semble en train de « *psychanalyser* » le ministre. Le chef soviétique répond alors en riant que « *c'est qu'il en a besoin* » (*Ibid.*, pp. 18-19, 24, 27).
[2451] FPHS, 653/9433, *op. cit.*, p. 2.
[2452] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, A. de Staercke, Commentaires, *op. cit.*, p. 1.
[2453] FPHS, 653/9433, *op. cit.*
[2454] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, *op. cit.*
[2455] *Ibid.*
[2456] *Ibid.*
[2457] *Ibid.*
[2458] *Ibid.*, p. 2.
[2459] *Ibid.*

sera de voir si le cran d'arrêt peut être desserré et à quel prix[2460]. Le diplomate souligne en outre que le temps ne joue pas nécessairement pour les Occidentaux, parce que la pause n'est pas un état permanent. Elle pourrait même être de courte durée. C'est pourquoi, dit-il, « *il faut mettre à profit cette indécision momentanée pour essayer de la faire tourner en faveur d'une normalisation des rapports Est-Ouest. Agir dans ce sens, c'est courir un risque, d'échec comme de succès. Ne pas agir, c'est refuser le succès et vouloir l'échec.* »[2461]

Last but not least, le souhait soviétique du pacte de non agression pourrait constituer, selon de Staercke, l'« *appât supplémentaire* »[2462] à utiliser dans les pourparlers sur le nucléaire. Comme Spaak l'a laissé entendre à Khrouchtchev, l'idée serait de lier les discussions sur le pacte de non-agression à la possibilité de négocier avec l'OTAN des mesures de contrôle des armes nucléaires sur le territoire occidental et en URSS afin d'éviter les attaques par surprise[2463]. De Staercke estime néanmoins qu'il est difficile de déceler le sort des négociations futures sur l'arrêt des essais nucléaires parce qu'il est impossible de savoir le but précis et final de Khrouchtchev. « *Est-ce qu'il veut se servir des Occidentaux pour faire pression sur les Chinois* »[2464], afin que ceux-ci adhèrent au traité que l'URSS s'apprête à signer avec les États-Unis ? « *Est-ce qu'il veut se servir de l'éventualité d'une rupture avec les Chinois pour amener les Occidentaux à plus de concessions* ? »[2465] « *En tout cas* », ajoute le diplomate, « *le sort de ces négociations sera entre ses mains. Il lui suffira de serrer ou de desserrer le cran d'arrêt du traité de paix avec l'Allemagne.* »[2466]

D'une manière plus générale, de Staercke a le sentiment qu'au cours de la discussion, Khrouchtchev s'adressait davantage aux Soviétiques et aux Chinois qu'aux Belges ou aux Occidentaux. D'une part, explique le diplomate, le premier secrétaire a donné l'impression de parler aux Soviétiques au moins à deux reprises. La première fois, lorsque, en voulant prouver qu'il a eu raison de ne pas forcer le traité de paix avec l'Allemagne, « *il a fait de l'aveu d'une défaite l'affirmation d'une victoire* »[2467]. Une seconde fois, quand Khrouchtchev s'est lancé dans sa longue digression sur l'excellence de sa politique agricole. Il a alors semblé « *obsédé par le désir de prouver à d'autres que nous que toutes ses variations dans ce domaine [n'ont]*

[2460] *Ibid.*
[2461] *Ibid.*, p. 5.
[2462] *Ibid.*, p. 3.
[2463] *Ibid.*
[2464] *Ibid.* Le traité d'arrêt des tests nucléaires signé en juillet 1963 par les États-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni ne sera pas signé, au grand dam de Moscou, ni par la France, ni par la Chine, qui fera exploser sa première bombe en 1964 (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 601 et 616). Le traité sera pourtant « *ouvert à la signature de tous les États* » (FPHS 300/5623, RDC/63/307, Traité portant interdiction des essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, p. 6).
[2465] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, *op. cit.*
[2466] *Ibid.*
[2467] *Ibid.*, p. 4.

rien de l'empirisme qui fait face à des échecs, mais [sont] l'application d'un plan longuement mûri (…) qui [doit] le conduire au triomphe définitif, ce qui justifi[e] toute son attitude »[2468].

D'autre part, de Staercke a l'impression que toute une partie de l'argumentation développée par Khrouchtchev répondait en réalité aux Chinois. D'après lui, ce fut le cas lorsqu'il a affirmé que « *la guerre n'[est] ni inévitable, ni nécessaire, que seuls des fous [peuvent] la vouloir, que l'évolution condui[t] naturellement au triomphe du communisme* »[2469]. Selon de Staercke, Khrouchtchev s'adressait également à Pékin « *dans la curieuse observation de la fin de l'entretien, sur la volonté [de Moscou] de non-ingérence pour faire triompher les communismes nationaux et sur le refus de les soutenir* »[2470]. Or, explique de Staercke, un des principaux reproches que font les Chinois à Khrouchtchev, c'est justement « *de ne pas aider les luttes révolutionnaires de tous les peuples, dans toutes les nations* »[2471].

Le 11 juillet 1963, Spaak fait parvenir à Kennedy un rapport de son entrevue à Kiev[2472]. Dans cette lettre, il explique que Khrouchtchev est favorable à la signature d'un accord sur la cessation des expériences nucléaires dans l'espace, la stratosphère et sous l'eau. Le premier secrétaire s'oppose néanmoins au contrôle international des essais souterrains[2473]. Il est par contre très favorable à la signature d'un pacte de non-agression. Enfin, la question allemande constitue une priorité pour le premier secrétaire. Celui-ci semble d'ailleurs estimer « *qu'aucun accord sur le désarmement ne ser[a] possible si la situation allemande n'[est] pas éclaircie* »[2474]. Spaak précise néanmoins avoir « *vivement réagi, montrant combien cette exigence risqu[e] de tout remettre en question et de détériorer l'atmosphère plus favorable qui existe aujourd'hui* »[2475]. Le rapport transmis par Spaak, bien accueilli par Kennedy[2476], ne rassure pas les milieux officiels américains. Averell Harriman, chargé de représenter le président américain à Moscou, reçoit pour directive de proposer au Kremlin un accord « *partiel* » sur les essais « *atmosphériques, cosmiques et sous-marins* »[2477] qui, comme le

---

[2468] *Ibid.*
[2469] *Ibid.*, p. 5.
[2470] *Ibid.*
[2471] *Ibid.*
[2472] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, S.n., « Les deux " K " suivront de près les négociations sur les essais nucléaires qui s'ouvriront lundi à Moscou », *Combat*, 11 juillet 1963, p. 5.
[2473] FPHS, 354/6673, Spaak à Kennedy, 11 juillet 1963, p. 1.
[2474] *Ibid.*, p. 2.
[2475] *Ibid.*
[2476] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 629. Le 4 octobre 1963, Kennedy reçoit Spaak une dernière fois avant l'attentat de Dallas. Il souligne alors « *la part importante (…) prise personnellement* » par celui-ci dans la question de l'arrêt des essais nucléaires (FPHS, 469/7256, Compte rendu de l'entretien [Spaak-Kennedy], 4 octobre 1963, p. 2).
[2477] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, S.n., « Les deux " K " », *op. cit.*.

souhaite Khrouchtchev, ne nécessite pas un système de contrôle international des expériences atomiques sur le territoire de l'URSS[2478].

Le 11 juillet, une rencontre préparatoire à celle de Moscou se tient à Londres. Elle réunit les délégations britannique et américaine qui participeront aux négociations sur les essais nucléaires et qui ont été informées du rapport de Spaak. Il ressort de la discussion que Washington et Londres ont l'intention de limiter les conversations de Moscou à l'arrêt des essais nucléaires mais que, si la délégation soviétique le souhaite, ils seront habilités à discuter de façon informelle des problèmes suivants : « *mise au point d'un plan destiné à empêcher la prolifération des armements nucléaires ; mesures collatérales pour empêcher la guerre par accident ; problèmes généraux de désarmement, y compris l'idée d'un pacte de non-agression* »[2479].

Le 11 juillet toujours, Spaak envoie une lettre à Khrouchtchev dans laquelle il insiste sur la nécessité de ne pas revenir, pour le moment, sur le problème allemand mais de privilégier la question du désarmement. Pour le ministre belge, remettre la question allemande « *à l'avant-plan* »[2480] donnerait des armes aux pays « *attentistes* » de l'OTAN peu enclins à s'investir dans la coexistence pacifique[2481]. Le 12 juillet 1963, Spaak fait un long rapport de son entretien à Kiev auprès du Conseil, en se servant de l'analyse éclairante de De Staercke[2482].

Les entretiens tripartites de Moscou se déroulent du 16 au 25 juillet 1963[2483]. Les conseils de Spaak semblent avoir été entendus. En effet, si l'arrêt des expériences nucléaires est au cœur des débats, la question du désarmement et la proposition soviétique de pacte de non-agression sont également abordées[2484]. Le problème allemand ne fait quant à lui pas partie des négociations.

[2478] *Ibid.*
[2479] *Ibid.*, S.n, « Avant la conférence de Moscou. Lord Hailsham et M. Harriman conféreront à Londres à partir du 11 juillet », *Le Monde*, 10 juillet 1963, p. 2.
[2480] FPHS, 653/9431, Spaak à Khrouchtchev, Bruxelles, 11 juillet 1963, p. 2.
[2481] *Ibid.*
[2482] FPHS, 653/9433, *op. cit.*, pp. 1-29.
[2483] La délégation américaine est conduite par le sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques, Averell Harriman, et la délégation britannique par Lord Hailsham, ministre des Sciences. Khrouchtchev préside la délégation soviétique à la séance d'ouverture du 15 juillet 1963 et Gromyko en assure ensuite la direction effective (J. Klein, *op. cit.*, pp. 295-296).
[2484] Le texte du communiqué sur les discussions relatives à l'interdiction des essais nucléaires précise en effet que « *l'interdiction des essais constitue un premier pas important vers la diminution de la tension internationale et le renforcement de la paix mondiale, et [les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS] espèrent que de nouveaux progrès seront réalisés dans cette voie. Les chefs des trois délégations ont examiné la proposition soviétique concernant un pacte de non-agression entre les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et ceux du Pacte de Varsovie.* » Concernant le désarmement, le communiqué indique que « *l'objectif principal [des pays signataires] consiste à parvenir le plus rapidement possible à un accord sur un désarmement général et complet sous contrôle international strict, conformémement aux buts des Nations Unies, accord qui mettrait fin à la course aux armements et ferait cesser toute incitation à la production et aux expériences de tous les genres d'armes, dont les armes nucléaires* » (FPHS 300/5623, *op. cit.*, pp. 3, 5).

Les discussions tripartites aboutissent à la signature d'un traité portant sur l'interdiction des essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. Cet accord autorise les essais nucléaires souterrains, à la condition que de telles explosions ne provoquent pas la présence de déchets radioactifs en dehors des limites territoriales du pays ayant réalisé l'expérience par arme nucléaire[2485].

Si le traité de Moscou manifeste l'intention des deux superpuissances d'organiser la coexistence sur des bases moins fragiles que l'équilibre de la terreur, ce premier jalon sur la voie de la réglementation internationale des armemements reste néanmoins modeste[2486]. Tout d'abord, il n'est signé que par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS, même s'il est ouvert à la signature de tous les pays. Ensuite, les parties au traité peuvent continuer de procéder à des expériences nucléaires souterraines, même si elles affirment vouloir obtenir, à terme, « *l'arrêt de tous les essais d'armes nucléaires* »[2487]. Enfin, les États signataires se réservent le droit, « *dans l'exercice de [leur] souveraineté nationale* », de se retirer du traité avec un préavis de trois mois, si « *des événements extraordinaires (...) mettent en péril les intérêts de [leur] pays* »[2488]. Alors que le dialogue entre Moscou et Washington reprend, l'Europe atlantique connaît de nouvelles difficultés internes.

L'échec de l'Europe politique et l'enterrement définitif de la MLF

Quand le vice-président Johnson succède à Kennedy après l'assassinat de celui-ci en novembre 1963, il n'a pas une grande expérience en matière internationale. Comme président, ses principales préoccupations vont à la politique intérieure. Johnson perçoit néanmoins que les États-Unis ne pourront conserver leur leadership en Europe qu'à condition de prendre la tête d'une politique de détente envers Moscou[2489]. En Europe, on constate aussi un désir croissant de détente mais également la remise en cause progressive, singulièrement en Allemagne, du schéma jusque-là essentiellement bipolaire de la guerre froide[2490]. Pour Brejnev qui vient de succéder à Khrouchtchev, il convient d'éviter tout affrontement dangereux avec les États-Unis sans pour autant renoncer au développement du communisme[2491].

[2485] *Ibid.*, p. 5.
[2486] J. Klein, *op. cit.*, pp. 296-297.
[2487] FPHS 300/5623, *op. cit.*, p. 5.
[2488] *Ibid.*, p. 7.
[2489] G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 639-640 et 643.
[2490] *Ibid.*, pp. 627,631 et 639.
[2491] *Ibid.*, pp. 623, 626, 628 et 632.

Malgré ce contexte de relative détente, l'Alliance atlantique connait de nouvelles dissensions internes. Spaak s'inquiète en effet de la prise de distance toujours plus nette de la France à l'égard de l'Alliance atlantique. Selon lui, une telle attitude comporte en effet le risque de devoir s'aligner toujours davantage sur Washington et sur Bonn[2492], sachant que le chancelier Erhard nouvellement élu s'avère très pro-américain[2493]. De son côté, Spaak s'efforce de renouer le dialogue avec la France et de relancer le débat européen[2494], nécessaire selon lui au développement d'une Europe atlantique où coïncideraient coopération atlantique et construction européenne.

Le 9 septembre 1964, devant la commission des affaires politiques de l'assemblée de l'UEO, Spaak propose une expérience d'union politique à Six d'une durée de trois ans, qui serait définie par un protocole non soumis à une ratification parlementaire. Une telle solution ne porterait dès lors pas atteinte au traité de Washington ni à celui de Rome[2495] et ne requerrait plus le préalable anglais[2496]. L'idée de Spaak est très mal accueillie. Pour Luns, son initiative « *n'est pas acceptable* »[2497] parce qu'elle peut nuire à l'Alliance atlantique. Il estime en effet que parler d'une Europe politique à Six après l'échec de l'élargissement ne peut qu'agrandir le fossé entre le continent et le Royaume-Uni. En outre, il trouve que Spaak fait trop de concessions à de Gaulle[2498]. Ce dernier refuse quant à lui la proposition belge, qu'il qualifie en privé de suggestion de « *couillons, [de] tous les laissés-pour-compte de l'Europe supranationale* »[2499]. Plus sobrement, Londres juge les initiatives de Spaak « *inopportunes* »[2500].

[2492] M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 654. La méfiance des Belges vis-à-vis des Allemands est encore grande. En mars 1963, le général Charles de Cumont, président du comité des chefs d'état-major de l'armée belge, explique devant le *National War College Group* de l'OTAN que les Belges « *apprécient les Allemands, que ce sont de très bons amis et voisins, [mais qu']ils ne leur font pas confiance. Tous les vingt-cinq ans, les Allemands semblent devenir fous et succombent à un mauvais leader. Comment peut-on savoir ce qui se passera après le départ d'Adenauer?* » De Cumont rappelle également que son pays a été occupé deux fois par les Allemands. Il avoue enfin « *qu'en tant que Belge, il se sent un peu mieux avec un voisin allemand de 55 millions d'habitants plutôt qu'avec une Allemagne unie de 75 millions d'habitants* » (NARA, Central Files, RG 59, 1963, boîte 3714, William A. McFadden, Belgian Military Briefing of National War College Group, Bruxelles, 26 mars 1963, p. 2).

[2493] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 674.

[2494] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 654.

[2495] AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse IV, P.-H. Spaak, Télégramme n°328 du 5 novembre 1964, p. 2.

[2496] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 658. Pour Spaak « *[s]i la Grande-Bretagne ne veut pas participer à l'Europe, nous ne pouvons pas nous arrêter et attendre indéfiniment* ». Et d'ajouter qu'une telle formule « *donne au gouvernement anglais le temps de la réflexion, sa décision finale ne devant être prise qu'à l'issue de [la] période expérimentale* » (AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse IV, [Interview de P.-H. Spaak à la R.T.B. du 10 septembre 1964 à 20 heures], Bruxelles, p. 3 ; *Ibid.,* P.-H. Spaak, Télégramme n°328, *op. cit.*).

[2497] J.-W. Brouwer, « Les Pays-Bas et la querelle Spaak-de Gaulle », dans G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (sous la dir.), *Paul-Henri Spaak et la France*, Bruxelles, 2007, p. 236.

[2498] *Ibid.*, pp. 236-238.

[2499] A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, vol. 2 : *La France reprend sa place dans le monde*, Paris, 1997, p. 119. Certains documents témoignent également d'un certain dédain de l'Hexagone vis-à-vis de la Belgique. Ainsi, selon Maurice Faure, « *[l]e général n'a que mépris pour MM. Luns, Spaak et consorts qui semblent croire que la solution des problèmes européens tient en des discours* ». Armand Berard, ambassadeur de France en Italie, confie également lors d'un dîner, sans se douter qu'il y a un diplomate belge dans son auditoire, qu'« *il n'y [a] plus la place, dans l'Europe d'aujourd'hui, pour des petits pays et que leur existence [est] un*

L'atmosphère entre les partenaires atlantiques se détériore également à propos de la MLF. En octobre 1964, les États-Unis et la RFA font en effet savoir qu'un traité sur la force multilatérale sera signé à la fin de l'année, avec qui voudra – et, le cas échéant, entre eux seuls. Les Américains souhaitent en effet resserrer les liens transatlantiques qui ne leur paraissent pas encore assez étroits dans le cadre de l'Alliance. L'idée d'un condomnium nucléaire atlantique germano-américain suscite de vives inquiétudes en URSS mais également en Europe[2501]. De Gaulle lance une attaque massive contre la force multilatérale, qu'il considère comme l'instrument essentiel des États-Unis pour faire échouer le concept français d'« Europe européenne », et essaie de convaincre Bonn de choisir entre la France et les États-Unis[2502]. De son côté, le nouveau gouvernement travailliste britannique, quoique très divisé sur la question, tente de modifier la décision germano-américaine, en soumettant au président Johnson un vaste projet de force atlantique nucléaire (*Atlantic Nuclear Force* ou « ANF »)[2503].

Face aux réactions franco-britanniques, le président Johnson fait comprendre au chancelier Erhard que, sans y renoncer, il ne considère plus la force multilatérale comme un dossier urgent[2504]. De Gaulle se réjouit alors d'avoir « tué » la MLF[2505]. Malgré quelques soubresauts, l'échec de la MLF deviendra définitif à la fin de l'année 1965[2506]. En réalité, Washington donne désormais très nettement la priorité à un accord américano-soviétique sur la non-prolifération par rapport à tout arrangement de style MLF[2507]. L'échec définitif de la force multilatérale éloigne un peu plus les Américains des Européens, eux-mêmes divisés par une nouvelle crise.

La cohésion européenne connaît en effet un nouveau coup dur lors de la crise dite de la « chaise vide », qui a lieu de juin 1965 à janvier 1966 et qui, selon l'historien Vincent Genin, « *est sans doute celle au cours de laquelle la France a le mieux démontré sa capacité à*

---

anachronisme. Il en [donne] comme exemple l'existence "absurde" de la Belgique, existence qui était due à une maladresse de la politique française en 1830 » (AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse IV, P. Deshormes, Note pour Monsieur le Ministre, Bruxelles, 24 mars 1963, p. 2 ; *Ibid.*, S.n., *Note*, Bruxelles, 28 mars 1963).

[2500] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 659.

[2501] D. Truchet, *op. cit.*, p. 23 ; G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine, op. cit.*, pp. 278.

[2502] *Ibid.*, pp. 277-280 ; ID., *La Guerre froide de la France*, Paris, 2018, p. 334. Couve de Murville explique à son homologue allemand Karl Carstens que la force nucléaire multilatérale de l'OTAN « *ne liera pas les États-Unis à la défense européenne mais asservira l'Europe à Washington, (…) [ce qui] comprom[et] l'organisation de l'Alliance atlantique et est incompatible avec [l']union politique européenne* » (AMAEB, 18.298/III-IV- Liasse IV, Jaspar, Télégramme téléscripté n°362 [pour] Belext-Bruxelles, Paris, 29 octobre 1964, p. 1).

[2503] D. Truchet, *op. cit.*

[2504] G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine, op. cit.*, p. 280 ; M. Vaïsse, *op. cit.*, p. 375.

[2505] C. Barbier, *op. cit.*, p. 303.

[2506] *Ibid.*, p. 302 ; D. Truchet, *op. cit.*, p. 24 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 280.

[2507] ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 677. L'échec de la force multilatérale, qui devient définitive à la fin de l'année 1965, et la volonté américaine de conclure un traité de non-prolifération relanceront la coopération de la RFA avec la France tout au long de l'année 1965 (ID., *L'alliance incertaine, op. cit.*, pp. 281-282).

obstruer la construction européenne, de manière isolée »[2508]. Pendant toute cette période, de Gaulle suspend en effet la participation de la France aux réunions du Conseil des ministres de la CEE, bloquant *de facto* toute prise de décision[2509]. Le président français espère ainsi forcer les partenaires à revenir à la conception qui avait présidé à la signature du traité de l'Élysée et avant lui au plan Fouchet, celle d'une Europe des États, coopérant en matière de politique extérieure et de défense, dégagée de l'intégration atlantique, certes alliée aux États-Unis, mais en état de dialoguer avec les deux Grands[2510]. À plusieurs reprises, la Belgique représente un maillon essentiel, voire un « *honest broker* »[2511] dans le maintien des contacts entre Paris et les Cinq à propos du Marché commun. De plus, elle est souvent à l'origine de propositions, tantôt soutenues par les deux autres pays du Benelux, tantôt rejetées par ceux-ci[2512]. Un accord est finalement trouvé le 29 janvier 1966 : le « compromis de Luxembourg »[2513], qui met un terme à la crise et permet de sauver le Marché commun.

Alors que des dissensions internes opposent les partenaires atlantiques, ceux-ci apportent néanmoins un soutien unanime à la Belgique, qui doit faire face à une nouvelle crise au Congo. L'appui américain est particulièrement apprécié. De son côté, Spaak soutient les États-Unis tant à propos de la question vietnamienne que de la représentation chinoise aux Nations Unies.

[2508] V. Genin, « La politique étrangère de la Belgique face à la France lors de la crise de la chaise vide (1965-1966). Rôle d'un " petit pays ", poids d'une relation bilatérale », *Journal of European Integration History*, vol. 9, 2013, p. 260.

[2509] L'objectif poursuivi par Paris en provoquant la crise de la « chaise vide » est double : obtenir la remise en question de l'instauration, prévue à compter du 1er janvier 1966 par les traités de Rome, du vote à la majorité qualifiée pour les décisions prises au sein du Conseil des ministres, en lieu et place du vote à l'unanimité ; empêcher le plan de financement de la Politique agricole commune (PAC) proposé par le président de la Commision, Walter Hallstein, dans le contexte de la phase d'achèvement de l'Union douanière mais qui risque, selon de Gaulle, de faire dériver les Communautés dans un système d'inspiration supranationale ou fédérale. Ce plan va en effet dans le sens du développement des ressources propres des Communautés, indépendamment des États, et attribue des compétences budgétaires supplémentaires au Parlement européen (dénommé à l'époque Assemblée des communautés) et à la Commission européenne (É. Deschamps, « Pacta sund servanda. Spaak, la France et la crise de la chaide vide (1965-1966) », dans G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (sous la dir.), *Paul-Henri Spaak et la France*, Bruxelles, 2007, pp. 201-202 ; G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 288).

[2510] G.-H. Soutou, *op. cit.* Pour plus de détails sur les causes et conséquences de la crise de la « chaise vide », lire : J. Newhouse, *30 juin 1965 crise à Bruxelles*, Paris, 1968.

[2511] É. Deschamps, « *More than 'Honest Brokers'? Belgium, Luxembourg and the Empty Chair Crisis (1965-1966),* dans J.-M. Palayret, H.S Wallace et P. Winand (sous la dir.), *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on,* Bruxelles, 2006, pp. 153-180.

[2512] V. Genin, *op. cit.*, p. 262. Pour plus de détails sur l'attitude du Benelux, en particulier la Belgique et le Luxembourg, dans la crise de la chaise vide : É. Deschamps, « *More than 'Honest Brokers'? », op. cit.* D'après J.-W. Brouwer, les Pays-Bas n'apprécient pas la politique de compromis menée par Spaak pour trouver une solution avec Paris dans la crise (J.-W. Brouwer, *op. cit.*, p. 239). Selon Davignon, d'une manière générale, Spaak et le Premier ministre du Luxembourg Pierre Werner « *voient la situation de la même façon* ». Ils « *[regrettent] vivement les méthodes de la politique du général de Gaulle* » (AMAEB, 18.298/IX/1-liasse E. Davignon 1964-1974, E. Davignon, Note, Bruxelles, 9 juillet 1965, pp. 1 et 4).

[2513] Le « compromis de Luxembourg » réduit, d'une part, le rôle de la Commission européenne au bénéfice du Conseil des ministres et, d'autre part, il permet de ne pas aller jusqu'au vote formel si un pays estime que ses intérêts vitaux sont menacés. Cela représente en réalité un retour à la règle de l'unanimité pour les questions importantes (*Ibid.*, p. 274 ; G.-H. Soutou, *op. cit*).

Chapitre 2. La solidarité belgo-américaine au-delà de la zone OTAN

L'opération de Stanleyville

Le 24 novembre 1964, de Staercke réunit ses collègues à l'OTAN pour les tenir au courant du début de l'opération de sauvetage « Dragon rouge » menée par les parachutistes belges, avec l'appui logistique des Américains[2514], pour libérer les otages belges et étrangers[2515] retenus à Stanleyville « *comme boucliers* »[2516] par des rebelles congolais[2517]. Spaak a une obsession : qu'il n'y ait pas d'amalgame avec les opérations militaires de 1960[2518]. Walter Loridan, représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies, est dès lors chargé les 21 et 24 novembre de faire savoir au président du Conseil de sécurité que l'opération « Dragon rouge » est clairement humanitaire, ciblée et qu'elle a reçu l'accord du gouvernement congolais[2519]. Dans un premier temps, aucun membre des Nations Unies ne prend une quelconque initiative[2520]. Du côté de l'Alliance atlantique, les représentants permanents auprès de l'OTAN assurent le gouvernement belge « *de leur sympathie et de la reconnaissance de leurs autorités pour l'action humanitaire en cours* »[2521].

La première critique relative à l'opération de Stanleyville arrive le 25 novembre de la part du représentant de l'URSS à l'ONU, Nikolai Fedorenko. Il adresse une lettre au président du Conseil dans laquelle il dénonce « *l'action de la Belgique et de ses alliés de l'OTAN comme constituant une menace pour la liberté et l'indépendance, non seulement du peuple congolais mais aussi des autres peuples africains* »[2522]. Spaak répond à la critique par une note qu'il remet personnellement à l'ambassadeur de l'URSS en Belgique. Comme le

---

[2514] Le président Johnson autorise, non sans difficultés, l'utilisation de C-130 américains afin de transporter le 1er bataillon des paras belges et leur matériel (M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 613). D'après E. Davignon, « *Les Français [étaient] prêts à (…) aider [les Belges], mais leurs avions [convenaient] moins que les C130 américains* » (E. Davignon, *Étienne Davignon. Souvenirs de trois vies recueillis par Maroun Labaki,* Bruxelles, 2019, p. 52). Davignon dément en outre formellement le témoignage de Rothschild selon lequel l'Hexagone aurait refusé aux C-130 américains de survoler le territoire français. Et d'ajouter que « *Les Français étaient de bonne volonté pour aider les Belges à Stanleyville même s'ils n'ont évidemment pas sauté de joie en public lorsque l'opération de sauvetage a été annoncée* » (Interview d'E. Davignon par E. Hoorickx le 1er février 2020 ; R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997, p. 292).
[2515] Il s'agit de ressortissants des pays suivants : Argentine, Autriche, Belgique, États-Unis, France, Grèce, Haïti, Inde, Irlande, Italie, Pakistan, Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni, Soudan et Suisse (Archives OTAN. LOM 399/64. (24 novembre 1964) EN, Lettre adressée par M. Loridan, représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies, au Président du Conseil de Sécurité, New York, 21 novembre 1964, p. 1). D'après Spaak, « *[l]es traitements infligés [par les rebelles congolais] aux étrangers, spécialement aux Belges et aux Américains, devenaient de plus en plus odieux* » (P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, p. 278).
[2516] M. Dumoulin, *op. cit.,* p. 612.
[2517] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 285.
[2518] E. Davignon, *op. cit.*, p. 53.
[2519] Archives OTAN. LOM 399/64, *op. cit.*, pp. 1-2.
[2520] P.-H. Spaak, *op. cit.,* p. 283.
[2521] *Ibid.,* p. 285.
[2522] *Ibid.*

souligne de Staecke à ses collègues de l'OTAN, « *l'entretien fut vif et véhément* »[2523]. Lors de la réunion du Conseil de sécurité du 11er décembre 1964, la Belgique doit répondre à des critiques bien plus virulentes de la part de certains pays africains qui reprochent au gouvernement belge de s'immiscer dans les affaires africaines et de menacer, par son intervention, la paix et la sécurité du continent[2524]. Après un « *magnifique* »[2525] plaidoyer de Spaak, le Conseil de sécurité se termine sans condamnation de la Belgique[2526]. Le gouvernement français fait néanmoins preuve de « *réserve* » à l'égard de « *l'intervention belgo-américaine* » et de Gaulle se garde bien d'approuver « *l'entreprise commune* »[2527].

En définitive, l'opération « Dragon rouge », qui est suivie d'une autre manœuvre de sauvetage à Paulis, est un succès militaire[2528]. Le défilé des paras dans les rues de Bruxelles après leur retour le 1er décembre est un grand moment, auquel sont conviés les ambassadeurs des États-Unis et du Royaume-Uni[2529]. De Staercke confie à Salazar que, si l'intervention de Stanleyville a permis de libérer 1800 otages[2530] « *des pires menaces* », elle « *n'a en rien résolu les problèmes congolais dont le plus grave, et finalement le seul, paraît être un irrémédiable chaos. L'heure d'un choix politique va sonner, si l'on ne veut pas tout perdre en Afrique* »[2531].

Dans ses mémoires, Spaak exprime toute sa « *reconnaissance* »[2532] vis-à-vis de l'aide américaine dont les Belges ont pu bénéficier lors de l'opération de Stanleyville. Selon lui en effet, « *[u]ne large part du succès final doit être attribuée à cette collaboration* »[2533]. Lorsque les États-Unis décident d'intervenir au Vietnam, c'est sans surprise que Spaak décide de « *faire confiance [au] grand frère américain, [non] pas parce que nous approuvons (...) la guerre du Vietnam* », dit-il, « *[mais] tout simplement parce que nous avons besoin de lui* »[2534].

[2523] Archives OTAN. LOM 419/64. Rescue Operation in Congo (4 décembre 1964) EN, p. 1.
[2524] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 616.
[2525] E. Davignon, *op. cit.*, p. 55.
[2526] *Ibid.* ; P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 294.
[2527] AMAEF, Europe-Belgique (1961-1970), 22QO/144, H. Spitzmuller à Couve de Murville, Bruxelles, 18 décembre 1964, p. 4. Début janvier 1965, lors de la réunion du Conseil atlantique, Spaak présente aux partenaires les objectifs de la Belgique pour contribuer à la reconstruction du Congo. L'accueil des Alliés est positif même si le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la France, « *[t]out en exprimant sa sympathie pour l'action belge à Stanleyville, (...) [fait] une nette distinction entre l'aide militaire et toute autre aide technique, condamnant la première et approuvant la seconde* » (P.-H-Spaak, *op. cit.*, p. 296 ; M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 618).
[2528] *Ibid.*, p. 615. Pour plus d'informations sur le déroulement de l'opération « Dragon rouge », lire : K. Quanten, *Operatie Rode Draak. De bevrijding van 1800 blanken door Belgische para's in Congo in 1964*, Anvers, 2014.
[2529] M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 616. Les Britanniques ont permis aux parachutistes belges de faire une escale sur l'île de l'Ascension avant leur débarquement au Congo (*Ibid.*, p. 614).
[2530] Archives OTAN. LOM 419/64, *op. cit.*, p. 1.
[2531] AMAEB, 18.298/IX/8-Liasse Portugal, A. de Staercke à Salazar, [Paris], 24 décembre 1964, p. 2.
[2532] P.-H. Spaak, *op. cit.*, p. 263.
[2533] *Ibid.*, p. 262.
[2534] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [Jacques Hislaire], « Notre grand frère américain X. La tutelle de l'Alliance atlantique », *La Libre Belgique*, [1967].

La guerre du Vietnam

En 1964-1965, Johnson décide d'intervenir au Vietnam afin d'y renforcer l'engagement américain et d'y poursuivre la politique d'endiguement proclamée depuis 1947 et réaffirmée par Kennedy[2535]. Le gouvernement belge décide, en signe de solidarité avec les États-Unis, d'accréditer dès 1965 un ambassadeur belge à Saïgon, Raoul Schoumaker, ce que Washington apprécie particulièrement[2536]. McGeorges Bundy, secrétaire d'État adjoint pour l'Asie du Sud-Est, ne tarit pas d'éloges vis-à-vis de cet ambassadeur. Selon lui, Schoumaker est « *le meilleur ami des États-Unis au Sud-Vietnam* »[2537] et il bénéfice d'une très grande estime de la part des autorités américaines.

Pour Spaak, la solidarité atlantique et, singulièrement, la coopération avec les Américains constituent une priorité. En mars 1965, le ministre s'entretient par téléphone avec Louis Scheyven, ambassadeur de Belgique à Washington. Suite à cela, il décide de ne pas faire savoir aux parlementaires belges qu'il souhaite que les États-Unis cessent « *des opérations militaires qui émeuvent et choquent à juste titre l'opinion publique* », comme il l'avait prévu initialement[2538]. Il privilégie plutôt les plaidoyers en faveur de la politique américaine au Vietnam du Sud. Ainsi, en mars 1966, il déclare devant le cercle de droit de Louvain-la-Neuve que « *l'un des principaux mobiles des États-Unis dans le conflit est l'obligation où ils se trouvent de respecter les engagements qu'ils ont contractés dans le monde. S'ils s'y dérobent dans une partie du monde, c'est toute leur politique qui craque partout ailleurs et c'est probablement pour eux l'obligation de se replier dans l'isolationnisme qu'ils ont connu jusqu'en 1914.* »[2539] Par ailleurs, estime Spaak, « *[u]n retrait volontaire des USA aboutirait à l'abandon de la défense de l'ensemble de l'Asie du Sud-Est : reconnaître leur défaite au Vietnam c'est ouvrir toute grande la porte à l'influence de l'impérialisme et du communisme chinois. C'est en quoi le problème du Vietnam est important et capital, non seulement dans l'immédiat, mais également dans l'avenir.* »[2540] Spaak est néanmoins convaincu que seule la négociation pourra mettre un terme à la guerre[2541].

[2535] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 640.
[2536] AMAEB, série dossiers personnel extérieur n°2984 (Raoul Schoumaker).
[2537] AMAEB, 18.298/IX/7, Baron L. Scheyven, ambassadeur de Belgique à Washington à P. Harmel, ministre des Affaires étrangères, 15 février 1967, p. 1.
[2538] AMAEB, 1598, Compte rendu de la conversation entre Spaak et Scheyven, 3 mars 1965, cité par V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 716.
[2539] AMAEF, Service des Pactes (1961-1970), 1667 INVA/261-liasse Réorganisation de l'OTAN 1966-1967, Crouy, Télégramme n°212-16, Bruxelles, 10 mars 1966, p. 1.
[2540] *Ibid.*, p. 2.
[2541] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 716-717. Pierre Harmel, qui vient d'être nommé Premier ministre, exprime lui aussi sa « *compréhension et sa sympathie* » vis-à-vis de la politique menée par le président des États-Unis au Vietnam (*Ibid.*, p. 715)

De Staercke défend à l'OTAN le point de vue de son gouvernement concernant la guerre du Vietnam : « *Je comprends la décision des USA de reprendre (...) les bombardements, mais je suis heureux de relever que les USA sont toujours prêts au dialogue à tout moment.* »[2542] Il explique par ailleurs que la Belgique exclut tout appui militaire au gouvernement du Sud Vietnam, mais qu'elle envisage une aide économique[2543]. Si, pour l'essentiel donc, les autorités belges comprennent la politique américaine au Vietnam, elles ont des intérêts limités en Extrême Orient et y portent dès lors peu d'attention[2544].

C'est également au nom de la solidarité atlantique que Spaak se prononce contre la reconnaissance de la République populaire de Chine et son admission aux Nations Unies.

La représentation chinoise aux Nations Unies

Depuis sa création, la République populaire de Chine considère que c'est à son gouvernement qu'il revient de représenter la Chine à l'ONU et non à celui de la République de Chine, pourtant l'un des membres fondateurs de l'Organisation en 1945[2545]. Au début des années 1960, de Staercke confie à ses collègues à l'OTAN : « *Une partie de l'opinion belge est (...) en faveur de l'entrée de la Chine communiste à l'ONU. [Mon gouvernement a] jusqu'à présent suivi avec docilité mais sans enthousiasme l'attitude des États-Unis.* »[2546] Et d'ajouter : « *Je rappelle par ailleurs que la Belgique est en principe favorable à la reconnaissance de la Chine communiste, mais qu'elle ne désire pas faire valoir ce point de vue aussi longtemps que les États-Unis ne le partagent pas eux-mêmes, car notre souci primordial est l'unité de l'Alliance.* »[2547]

En décembre 1963, Spaak demande à de Staercke de sonder ses collègues français, britanniques et américains « *en vue d'examiner la possibilité et l'opportunité d'instituer une*

[2542] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 717.
[2543] *Ibid.*, p. 715. Pendant le dernier mandat de Spaak aux Affaires étrangères, l'aide économique de la Belgique en faveur du Vietnam du Sud se limite à un don de 496 000 FB octroyé par la Croix Rouge de Belgique en 1964 (*Ibid.*, p. 718). Dès le début de la guerre, différents organes d'opposition au conflit et de solidarité avec la population vietnamienne se mettent en place en Belgique. Sur ce sujet lire notamment : E. Hoorickx, *Une vision engagée de la question vietnamienne : François Houtart et l'action des associations de solidarité avec le Vietnam. Une analyse des correspondances conservées au CETRI (1966-1992)*, Louvain-la-Neuve, 2001 (Mémoire de licence en Histoire, UCL).
[2544] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 716. L'hostilité de l'opinion publique vis-à-vis de la guerre du Vietnam remonte aux années 1967-1968, pas avant (G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, p. 640 ; J. Portes, *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Paris, 1993, pp. 152 et 188-189). Notons également que la guerre du Vietnam est loin d'avoir eu en Belgique le même retentissement que dans d'autres pays européens (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 742).
[2545] M. Hammer, « L'entrée de la Chine aux Nations Unies », *Relations internationales*, 2006/3, n°127, pp. 71-77.
[2546] AMAEB, 18.298/VI/2- liasse OTAN/Chine. 1955 à 1965, [A. de Staercke], Télégramme par courrier n°76. Réunion du Conseil du 4.7.61, s.l., pp. 14-15.
[2547] *Ibid.*, S.n., Télégramme par courrier n°73. Réunion du 19/7/62, s.l., p. 12.

consultation au Conseil de l'OTAN sur l'évolution actuelle des relations économiques et diplomatiques avec la Chine de Pékin »[2548]. Depuis plusieurs semaines en effet, des informations parviennent aux Belges selon lesquelles le gouvernement français aurait l'intention d'installer une mission économique permanente ainsi qu'une ambassade à Pékin. Une telle décision signifie donc que la France envisage de reconnaître la République populaire de Chine[2549]. De Staercke avertit son collègue américain que, « *si le gouvernement français se décid[e] à nouer des relations diplomatiques avec la Chine, le gouvernement belge ser[a] évidemment l'objet de pressions plus décidées que jamais en vue d'une telle reconnaissance et qu'il lui sera très difficile d'y résister* »[2550].

Le 10 janvier 1964, Robert Beaudry, premier secrétaire de l'ambassade des États-Unis à Bruxelles, avertit de Staercke que le Département d'État des États-Unis « *demande [aux Belges] de ne pas évoquer [la] question [de la reconnaissance diplomatique de la Chine] pour le moment au Conseil de l'OTAN : il estime que, du côté français, c'est à l'Élysée que la décision sera prise et que la délégation française à l'OTAN ne sera pas en mesure de participer de façon valable aux consultations. De plus, le State Department croit qu'une discussion du problème de la reconnaissance de la Chine est très délicate à l'OTAN où les pays membres ont adopté, depuis de nombreuses années, des positions différentes.* »[2551] Beaudry ajoute que « *le State Department est très conscient du danger qu'une reconnaissance de la Chine par la France, puis par la Belgique, se prolonge dans toute l'Afrique francophone* »[2552]. Enfin, le diplomate américain souligne que « *la balance des paiements de la Chine et les expériences des pays qui commercent avec elle concordent pour faire évaluer à un niveau très réduit les possibilités d'échanges commerciaux fructueux avec Pékin* »[2553]. De Staercke fait remarquer à son interlocuteur que « *cette évaluation pessimiste n'est pas celle des industries et des banquiers belges* »[2554]. Il avertit d'ailleurs Beaudry que la Belgique organisera prochainement une mission industrielle et bancaire à Pékin[2555]. Malgré les craintes des Américains, la Belgique décide de consulter les partenaires atlantiques sur la

---

[2548] *Ibid.*, A. Holvoet, Notes d'entretiens, s.l., 13 janvier 1964, p. 1.
[2549] *Ibid.*, P.H. Spaak à A. de Staercke, Bruxelles, 6 décembre 1963, p. 1.
[2550] *Ibid.*, A. Holvoet, *op. cit.,* p. 2.
[2551] *Ibid.*
[2552] *Ibid.*, p. 3. Le 24 janvier 1964, Jean-Marie Soutou, alors directeur des Affaires africaines et malgaches, affirme à de Staercke que le gouvernement français a conseillé « *aux pays africains d'expression française,* « *dépendant autrefois de [la] France, de ne pas reconnaître la Chine communiste* ». De Staercke en conclut que « *[le] gouvernement francais estime que son attitude ne doit pas nécessairement être suivie par tous et que, dans certains cas, il souhaite même qu'elle ne soit pas suivie.* » (*Ibid.*, A. de Staercke, Télégramme numéro 12 du 24 janvier 1964, Paris).
[2553] *Ibid.*, A. Holvoet, *op. cit.*.
[2554] *Ibid.*
[2555] *Ibid.*

reconnaissance de la République populaire de Chine, que la France reconnaît le 27 janvier 1964[2556].

Le 5 février 1964, de Staercke explique devant le Conseil atlantique que Spaak souhaite connaître la position des Alliés sur la reconnaissance diplomatique de la République démocratique de Chine et sur la question de l'admission de celle-ci à l'ONU[2557]. Spaak se demande en effet si les pays qui n'ont pas encore reconnu la Chine communiste « *doivent emboîter le pas, après le fait nouveau de la reconnaissance française* »[2558]. Il se demande également, en cas d'admission de la République populaire de Chine à l'ONU, ce que *« devient la réalité de Formose, dans l'éventualité où celle-ci perd son droit à représenter la Chine [à l'ONU] ? (...) Quant aux répercussions [de la reconnaissance de Pékin] sur les positions de l'Alliance (...), s'il est admis que reconnaître n'est pas approuver, est-ce que le raisonnement ne pourrait pas aussi bien s'appliquer, par analogie, à l'Allemagne de l'Est* ? »[2559] En définitive, de Staercke estime que la reconnaissance éventuelle de la Chine communiste par la Belgique est « *un point essentiel concernant la politique atlantique, pour trois raisons. [Primo, d]ans la situation internationale actuelle, la reconnaissance de la Chine communiste constitue un acte d'une importance capitale, un acte qui peut entraîner des effets sur les positions de tous les partenaires de l'Alliance. [Secundo, c]e serait une action que nous savons contraire à la politique d'un grand allié, en fait du principal partenaire de l'Alliance, les États-Unis, lesquels assument d'énormes responsabilités en Asie. [Tertio, l]a reconnaissance de la Chine communiste ne serait qu'un volet de la politique de détente que le Conseil, dans sa mission de protection du monde libre, ne cesse pas de discuter. Cet acte pourrait avoir, sur ce qu'on est convenu d'appeler la coexistence pacifique, des répercussions multiples, soit d'accélération, soit de ralentissement, soit d'orientation différente, soit encore de contagion sur certaines situations européennes que l'on assimilerait, à tort ou à raison, aux situations asiatiques.* »[2560] Le représentant de la France, François Seydoux, estime que l'intervention de De Staercke constitue une « *agression en règle* » de « *la politique du général de Gaulle* ».[2561] Le Belge dément cette affirmation et déclare que la consultation politique est

[2556] Pour de Gaulle, la reconnaissance de la République populaire de Chine est tout autant une marque d'indépendance par rapport à Washington qu'un rappel discret adressé à Moscou : le moment est venu pour les Soviétiques de se rapprocher de l'Europe (G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, Paris, 2018, p. 331). De Staercke a eu connaissance de la décision française « *de source extrêmement confidentielle* » dès le 16 janvier (AMAEB, 18.298/VI/2-liasse OTAN/ Chine. 1955 à 1965, A. de Staercke, Télégramme numéro 06 du 16 janvier 1964, Paris, p. 1).
[2557] *Ibid.*, A. de Staercke, Télégramme numéro 23, 3 février 1964, s.l., s.d.
[2558] *Ibid.*, [A. de Staercke], Télégramme par courrier n°15, Paris, 12 février 1964, p. 5.
[2559] *Ibid.*, pp. 7-8. La RFA craint qu'une reconnaissance des deux Chines à l'ONU établisse un précédent dont la RDA pourrait tirer profit (*Ibid.*, S.n., Télégramme par courrier n°73. Réunion du 19/7/62, s.l., p. 12).
[2560] *Ibid.*, [A. de Staercke], Télégramme par courrier n°15, *op. cit.*, p. 2.
[2561] *Ibid.*, p. 14.

un « *droit [et un] devoir* »[2562] des partenaires atlantiques. Stikker « *qui, pendant la discussion, [a] fait passer [à de Staercke] un petit billet déclarant qu'il était complètement d'accord avec [lui], se borne à constater qu'il existe des différences d'opinion au sein de l'Alliance et que le Conseil est le forum indiqué pour en discuter objectivement* »[2563]. À l'exception du Danemark, la plupart des partenaires se déclarent contre l'entrée immédiate de la République populaire de Chine à l'ONU[2564].

Spaak espère trouver dans la consultation avec les Alliés « *non pas un sentiment unanime car c'est impossible, ni même peut-être un sentiment commun, mais à tout le moins (...) un ensemble d'opinions suffisamment motivées pour qu'elles puissent l'aider à déterminer son attitude avec autorité* »[2565]. La position de Spaak est en effet fort délicate. Comme il l'explique aux Américains lors de la session du Conseil de l'OTAN du 28 octobre 1964, « *le seul obstacle à la reconnaissance de Pékin par la Belgique est représenté par le gouvernement et en fait par lui-même. Si un vote devait intervenir maintenant sur ce point au Parlement belge, les deux tiers si pas les trois quarts des Parlementaires voteraient contre sa politique et d'ajouter que sa position devient extrêmement difficile.* »[2566] Spaak estime néanmoins qu'il vaut mieux ne pas reconnaître la Chine communiste, du moins pour l'instant[2567]. Il est encore moins favorable à son admission à l'ONU. Il se demande d'ailleurs « *si les partisans de l'admission de la Chine de Pékin aux Nations Unies se rendent compte des conséquences qu'exercerait au sein des débats de cette Organisation la présence d'un délégué de la Chine communiste, au moment où l'URSS manifeste aux Nations Unies plus de retenue et de flexibilité qu'elle n'en montrait il y a quelques années. Peut-on envisager de gaîté de cœur de voir son ancien rôle repris par une Chine extrémiste dont les interventions nous ramèneraient aux pires jours de la guerre froide ?* »[2568] François Seydoux précise alors « *qu'il est évident que son pays votera pour l'admission puisqu'il a reconnu le régime de Pékin et que la Chine communiste est une réalité de 650 millions d'âme*s ».[2569]

En novembre 1964, Spaak avertit Washington qu'il votera encore cette année contre l'admission pure et simple de la République populaire de Chine à l'ONU mais que « *[la] pression [de l']opinion ne [lui] permettrait probablement pas [de] poursuivre ultérieurement*

[2562] *Ibid.*, p. 15.
[2563] *Ibid.*, p. 16.
[2564] *Ibid.*, pp. 10-14.
[2565] *Ibid.*, p. 9.
[2566] *Ibid.*, A. de Staercke, Télégramme par courrier n°109, Paris, 28 octobre 1964, p. 5. Deux tendances politiques s'opposent à la position de Spaak vis-à-vis de la République populaire de Chine : « *La gauche, qui réclame, pour des raisons idéologiques, la reconnaissance de Pékin et son admission aux Nations Unies, la droite, qui a les mêmes exigences, motivées par des raisons d'ordre commercial.* » (*Ibid.*, p. 6)
[2567] *Ibid.*, p. 7.
[2568] *Ibid.*, p. 7.
[2569] *Ibid.*, p. 8.

dans cette voie »[2570]. Il précise néanmoins avoir « *un argument de poids : certains sacrifices doivent être consentis en faveur de l'Alliance et dans l'intérêt des Alliés* ».[2571] En décembre 1964, les « *violentes manifestations anti-belges de Pékin suite à [l']opération humanitaire [à] Stanleyville* »[2572] constituent un argument supplémentaire pour Spaak dans son choix de signer contre toute résolution favorable à Pékin.

La chute du gouvernement Harmel en février 1966 contraint Spaak à quitter les Affaires étrangères[2573]. Il retrouve alors son banc de député de l'opposition, qu'il occupe jusqu'en juillet de la même année[2574]. Pierre Harmel remplace Spaak à la tête de la diplomatie belge à un moment charnière de l'histoire de l'Alliance atlantique. C'est en effet en mars 1966 que la France annonce son retrait de la structure militaire intégrée de l'OTAN en temps de paix. En sa qualité de doyen du Conseil atlantique, de Staercke participe activement à l'exercice de réflexion sur l'avenir de l'OTAN, qui fait suite à la décision de la France de se retirer de la structure militaire intégrée de l'organisation et qui aboutit à la rédaction du « rapport Harmel ». Le retrait français conduit, dans un premier temps, à admettre de manière implicite la distinction entre l'Alliance atlantique et l'OTAN.

[2570] *Ibid.*, P.H. Spaak, AMBABEL SE OTTAWA, s.l., 18 novembre 1964 ,

[2571] *Ibid.*, S.n., Entrevue Spaak-Rusk. Bruxelles le 9-5-1964, s.l., s.d., p. 3.

[2572] *Ibid.*, [P.H. Spaak à G. Daufresne de la Chevalerie] Ambassade de Belgique à Ottawa, Télégramme non numéroté, Bruxelles, 3 décembre 1964.

[2573] V. Dujardin et M. Dumoulin, *Nouvelle histoire de Belgique 1950-1970. L'union fait-elle toujours la force ?,* Nivelles, 2008, pp. 105-129.

[2574] M. Dumoulin, *op. cit*, pp. 665 et 669. Avec la perspective de l'installation du SHAPE en Belgique, les rapports de Spaak avec le parti socialiste se dégradent. Spaak décide alors de quitter la vie politique le 27 juillet 1966 (*Ibid.*, pp. 665-669). Six ans plus tard, le 28 juillet 1972, Paul-Henri Spaak est pris d'un malaise lors d'un voyage aux Açores en compagnie de sa fille Antoinette et d'André de Staercke. Il décède à Bruxelles le 31 juillet, d'une rupture d'anévrisme (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.-H. Spaak, A. de Staercke à Simone [Dear], 14 novembre 1972, pp. 1-2 ; AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Président M. Caetano-Portugal 1971, A. de Staercke à M. Caetano, 14 juillet [1972], p. 1-2).

Chapitre 3. Le retrait français de l'OTAN et le rapport Harmel

Distinguer l'Alliance atlantique de son organisation

Harmel prend la tête des Affaires étrangères peu de temps après l'annonce faite par de Gaulle à Johnson, le 7 mars 1966, du retrait de la France de la structure militaire intégrée de l'OTAN en temps de paix[2575]. Tout en confirmant que la France entend rester partie au traité de Washington et donc membre de l'Alliance atlantique, l'Hexagone « *se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements intégrés et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN* »[2576]. Dans un mémorandum qu'il remet le 10 mars à ses quatorze partenaires atlantiques, de Gaulle regrette qu'aucune réforme de l'OTAN n'ait pu intervenir en raison du maintien du *statu quo*, « *sinon du renforcement de tout ce qui, du point de vue français, paraît désormais inacceptable* »[2577].

Dans ces conditions, le gouvernement français décide de se retirer du commandement intégré de l'OTAN. Cette décision entraîne d'une part le retrait simultané de la France des deux commandements intégrés de l'OTAN dont dépendent les forces françaises stationnées en Allemagne, à savoir le SHAPE et l'AFCENT (*Allied Forces Central Europe* / Forces alliées du Centre Europe), et d'autre part le transfert hors de la France du siège de ces commandements[2578]. Si le gouvernement français exige dans le même temps le retrait des forces étrangères de son territoire[2579], il exprime néanmoins le désir de maintenir ses propres

---

[2575] F. Bozo, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, 1991, p. 94.

[2576] Lettre à Lyndon Johnson, 7 mars 1966, citée par M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998, p. 385. De Gaulle est convaincu que son initiative forcera les Alliés à transformer l'OTAN en une alliance classique sans intégration. La décision de De Gaulle est également prise en fonction de sa prochaine visite à Moscou, qui aura lieu en juin 1966. Le Général souhaite en effet que le retrait français serve d'exemple et favorise une érosion du Pacte de Varsovie comparable à celle qu'il espère pour l'OTAN. Il souhaite également que le dépassement de l'opposition entre les blocs, que cette érosion de part et d'autre permettra, engendrera un climat de confiance rendant possible la création d'un nouveau système européen de sécurité (G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, Paris, 2018, p. 338).

[2577] M. Vaïsse, *op. cit.,* p. 386. Pierre de Leusse a prévenu Brosio et ses homologues à l'OTAN de la décision française le 2 mars 1966 (M. Brosio, *Diari NATO 1964-1972*, Bologne, 2011, p. 265).

[2578] M. Vaïsse, *op. cit.* Le Collège de Défense de l'OTAN doit également quitter le territoire français. Le transfert du Conseil atlantique, non souhaité par la France, ne sera décidé que quelques mois plus tard (S.n., « Le transfert du SHAPE et du Conseil de l'OTAN en Belgique », *C.H. CRISP*, n° 357, Bruxelles, 1967, p. 2 ; *OTAN-Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Documentation*, janvier 1976, p. 257).

[2579] Dans des additifs adressés aux États-Unis et au Canada, le gouvernement français notifie sa décision de ne plus accepter le stationnement des forces américaines et canadiennes sur les bases françaises. Une telle décision entraîne la caducité d'une série d'accords conclus entre 1951 et 1958 par la France et les États-Unis, dont la dénonciation n'était pourtant possible que par consentement mutuel des deux parties à partir de 1969 (M. Vaïsse, *op. cit.*; Ch. Zorgbibe, « Le retrait français de l'OTAN : rapport de synthèse », dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996, p. 423). Sur le sujet, lire également : O. Pottier, *Les bases américaines en France (1950-1967)*, Paris, 2003.

forces étrangères en Allemagne, non plus dans le cadre de l'OTAN mais bien dans celui, bilatéral, de la coopération franco-allemande, conformément aux accords de Paris de 1954[2580].

En outre, l'Hexagone envisage qu'en cas de guerre et de mise en œuvre de l'article 5, les forces françaises en Allemagne, actuellement intégrées, puissent « *être sous le commandement Centre-Europe* », ce qui suppose l'établissement dès le temps de paix de missions de liaison avec le SHAPE, l'AFCENT mais aussi le Comité militaire[2581]. La France souhaite également continuer à disposer des renseignements de défense aérienne et de détection lointaine offerts par le système NADGE[2582].

Pour le secrétaire général de l'OTAN Manlio Brosio[2583], la France « *n'a pas vraiment surpris* », tant « *l'organisation militaire de l'Alliance et le concept d'intégration ont été vigoureusement critiqués par les plus hautes autorités françaises* »[2584] depuis 1958. Le 20 janvier 1966, de Gaulle avait en effet averti le secrétaire général de ses intentions : « *En ce qui concerne l'Alliance, (…) c'est un fait qu'en 1969, la France ne fera plus partie de l'OTAN telle qu'elle est.* »[2585] Et d'ajouter qu'« *[i]l faut substituer à une Alliance multilatérale des rapports bilatéraux* ».[2586] À l'époque, Brosio reste optimiste quant aux intentions françaises, d'autant plus que Couve de Murville n'a quant à lui jamais tenu de tels propos. D'après le secrétaire général, de Gaulle veut sans doute « *[anticiper] les négociations [avec les partenaires atlantiques] en partant d'une position de force sur laquelle il pourr[a]*

[2580] Ch. Zorgbibe, « Le retrait français de l'OTAN : rapport de synthèse », dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996, p. 422. Si Bonn reconnaît que le stationnement des forces françaises en Allemagne a bien été prévu par les accords de 1954, il estime néanmoins que l'affectation de ces troupes étrangères est étroitement liée à l'OTAN, les accords de 1954 faisant une référence explicite au SHAPE. Pour la RFA, le statut des forces françaises ne doit donc pas être envisagé du point de vue des rapports franco-allemands mais bien de celui, multilatéral, de l'OTAN. Après de longues négociations, il est décidé, le 21 décembre 1966, que ces forces resteront sur le territoire allemand aussi longtemps que la RFA y consentira. En septembre 1967, un échange de lettres entre le SACEUR et le chef d'état-major général français précise dans quelles conditions lesdites forces pourraient agir en collaboration avec l'OTAN en cas d'agression *(Ibid.*, p. 423).

[2581] F. Bozo, « Chronique d'une décision annoncée : le retrait de l'organisation militaire », dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *op. cit.*, p. 339.

[2582] *Ibid.*, p. 341. Les nouvelles modalités de la participation française aux instances non intégrées de l'OTAN sont discutées dès l'automne 1966 et donnent lieu aux « accords Ailleret-Lemnitzer » en août 1967. Ceux-ci entérinent les instructions franco-américaines établies en commun « *pour la coopération en temps de guerre des forces françaises avec celles de l'OTAN* » (*Ibid.*, p. 349).

[2583] Manlio Brosio (1897-1980) : docteur en droit et ancien officier d'artillerie alpin, il est successivement ambassadeur d'Italie à Moscou (1947-1951), à Londres (1952-1955), à Washington (1955-1961) et à Paris (1961-1964). Il devient ensuite secrétaire général de l'OTAN (1964-1971). Il termine sa carrière au Sénat italien comme chef de groupe du parti libéral (Archives OTAN. Séries biographie, « Manlio Brosio »).

[2584] M. Brosio, « État de l'Alliance – Rapport du secrétaire général », 1er juin 1966, cité par F. Bozo, *op. cit.*, p. 332.

[2585] AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.H. Spaak, A. de Staercke à P.-H. Spaak, Paris, 24 janvier 1966, p. 2.

[2586] *Ibid.*, p. 3. Pour de Gaulle en effet, trois raisons permettent d'affirmer que l'« *organisation actuelle en tant qu'organisation [multilatérale] est surannée* ». La première, c'est « *l'engagement américain [qui,] (…) s'étendant dans le monde, (…) [fait courir] le risque de voir l'OTAN entraînée dans des guerres ou des conflits mettant les Américains en cause sans que l'OTAN (…) ait pu intervenir pour les approuver ou les empêcher* ». La deuxième raison invoquée est le nationalisme allemand. Pour de Gaulle, « *l'OTAN favorise (…) une suprématie allemande qui pourrait être contrée si l'on en venait à des relations d'État à État* ». Le troisième argument concerne l'évolution de l'URSS. Pour de Gaulle, « *le danger d'une guerre ayant disparu, toute forme d'organisation militaire multilatérale est inutile* » (*Ibid.*, pp. 4-5).

faire d'éventuelles concessions »[2587]. De Staercke ne partage pas cet avis et il l'exprime très clairement au secrétaire général : « *Ce que de Gaulle a dit, c'est exactement ce qu'il pense, et ce n'est pas parce qu'il ne l'a pas dit avant, qu'il ne pense pas comme il s'exprime maintenant. Tout l'intérêt de votre entretien (…), c'est qu'il nous avertit de ce qui va arriver, de ce que le général veut et de ce qu'il compte faire. C'est sur ce qu'il vous a dit qu'il faut travailler et non pas sur ce que vous espérez obtenir à partir de ce qu'il vous a déclaré.* »[2588] De Staercke informe Spaak de son entretien avec Brosio et conclut par ces mots : « *Voilà tout et, à mon avis, en voilà assez. Que les Hommes d'État se préparent, à la suite de ces clartés qui semblent n'autoriser aucune illusion quelle que soit l'exégèse à laquelle on les soumet.* »[2589]

Si la décision de l'Hexagone n'étonne donc pas, c'est « *la méthode choisie par le gouvernement français, c'est-à-dire le fait de prendre des décisions unilatérales* »[2590] sans faire de propositions constructives pour l'OTAN, qui surprend les Alliés, de Staercke compris[2591]. De son côté, Harmel perçoit, outre les questions pratiques que le retrait français entraîne, l'urgence de retrouver une unanimité au sein de l'OTAN[2592] afin d'éviter que d'autres pays ne suivent l'initiative française. Il craint également que l'Hexagone quitte l'Alliance atlantique de manière pure et simple[2593]. L'article 13 du traité de l'Atlantique Nord prévoit en effet, dès 1969, le retrait possible de chaque partenaire, moyennant présentation à l'Organisation d'un préavis d'un an[2594]. Pour le ministre belge, il convient dès lors de « *renforcer l'Alliance en tant qu'élément d'une paix durable* »[2595] et de convaincre de son utilité les partenaires hésitants.

[2587] *Ibid.*, p. 7.
[2588] *Ibid.*, pp. 7-8.
[2589] *Ibid.*, p. 8. En octobre 1965, de Staercke observe déjà un « *net raidissement de la politique française vis-à-vis des problèmes atlantiques (et européens)* ». Il explique alors que ce durcissement s'accompagne d'« *une grande sévérité vis-à-vis de l'Allemagne fédérale, (…) [d'un] rappochement de la France avec les pays de l'Est européen et avec l'URSS (…) [mais également d'une volonté] de régler le compte du seul obstacle véritable [que de Gaulle] aperçoit désormais devant son rêve de grandeur : les États-Unis* ». « *Il est donc à présumer* », estime le diplomate, « *que si, comme tout le laisse supposer, le général de Gaulle obtient un nouveau mandat du peuple français, il ne tardera guère à lancer son offensive contre l'OTAN. 1966 ne sera peut-être pas encore l'année décisive, mais elle sera certainement déjà cruciale. Il faut que les Alliés se préparent, sans précipitation inutile mais avec détermination, au grand heurt qui s'annonce. Un retrait éventuel de la France serait un échec extrêmement grave et douloureux pour l'Alliance.* » (AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.H. Spaak, de Staercke à Spaak, Paris, 27 octobre 1965, pp. 3-4)
[2590] « État de l'Alliance », *op. cit.*
[2591] Brosio écrit dans son journal : « *La nouvelle suprend et étonne de Staercke et les autres : tous sont agités, moi je reste indifférent.* » (M. Brosio, *op. cit.*, p. 265)
[2592] AGR, Fonds Harmel, 1428, P. Harmel, Quarante ans de relations Est-Ouest. Espoirs, craintes et défis, *Revue de l'OTAN*, n°4, août 1987, p. 2.
[2593] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 615, 627.
[2594] AGR, Fonds Harmel, 1428, *op. cit.*, p. 4.
[2595] *Ibid.*, p. 2.

Les réactions des Alliés vis-à-vis du mémorandum français diffèrent selon les pays. Les Britanniques et les Néerlandais sont particulièrement en colère[2596]. Les Américains hésitent entre une attitude très sèche, celle que suggère Dean Rusk, et une position plus fataliste, celle du président Johnson : « *[De Gaulle] nous a demandé de plier bagage, c'est ce que nous allons faire.* »[2597] Les Italiens ne veulent pas polémiquer avec Paris. Les Allemands sont « *épouvantés* ». D'autres comme le Canada, le Portugal et la Norvège, adoptent une position plus modérée[2598]. Brosio écrit dans son journal le 10 mars : « *Je ne veux pas perdre le contrôle de la situation, ni permettre les excès de la dramatisation. Dans la mesure du possible, il faut que les Français maintiennent un lien avec l'Alliance.* »[2599] De Staercke suggère que « *trois sages* »[2600] soient désignés pour mener les discussions avec la France. Si cette idée n'est pas retenue, il est néanmoins décidé que de Staercke, doyen du Conseil, présidera les réunions informelles qui rassemblent les ambassadeurs des quatorze États partenaires de la France, afin de se mettre d'accord sur la réponse à donner à Paris et examiner les questions liées au transfert des institutions atlantiques[2601].

Le 18 mars 1966, les Quatorze réussissent, non sans difficulté, à se mettre d'accord sur une déclaration commune à soumettre aux Français, que les Britanniques accompagnent d'une sévère critique des positions françaises[2602]. Dans la déclaration, les Quatorze réaffirment leur conviction quant à la nécessité de conserver l'intégration militaire et une stratégie commune au sein de l'OTAN[2603]. En outre, ils admettent implicitement la distinction entre l'appartenance à l'organisation militaire intégrée et la participation au traité du 4 avril 1949. Selon eux en effet, « *[l]e traité de l'Atlantique Nord et l'organisation établie en vertu de ce traité sont tous les deux également essentiels à la sécurité de nos pays.* »[2604] Cette déclaration repose néanmoins davantage sur l'acceptation du point de vue français et donc sur un souci

---

[2596] M. Vaïsse, *op. cit.,* p. 387.
[2597] *Ibid.*, p. 388.
[2598] *Ibid.*, p. 387.
[2599] M. Brosio, *op. cit.*, p. 273.
[2600] *Ibid.*
[2601] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 617 ; M. Brosio, *op. cit.*, p. 279-280. Brosio aurait pourtant bien voulu être désigné par le Conseil pour remplir cette tâche (*Ibid.*, p. 275).
[2602] Outre sa participation à la « déclaration des Quatorze », le gouvernement britannique publie le 18 mars, le 3 juin et le 25 juin 1966, trois communiqués dans lesquels il fait état de son regret de voir la France recourir à des décisions « *unilatérales* », « *soudaines* » et « *brutales* » (Note du Service des Pactes. La Grande-Bretagne et la crise atlantique, Paris, 29 juin 1966 (DDF, vol. 2, p. 178)).
[2603] M. Vaïsse, *op. cit.,* p. 387. Les Canadiens auraient préféré que chaque partenaire réponde de manière séparée aux Français. Les Portugais y étaient fermement opposés. De Staercke intervient auprès de Salazar pour trouver une solution qui puisse convenir à tous. Le Belge est en effet favorable à la rédaction d'un projet commun avec d'éventuelles variantes selon les pays. Les Turcs ont insisté, en vain, pour que les Quatorze demandent à la France, dans leur déclaration commune, de faire des propositions constructives afin de tranformer l'OTAN plutôt que de prendre des mesures unilatérales (M. Brosio, *op. cit.*, pp. 273-276).
[2604] Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 421. Le terme « organisation » n'apparaît pas dans le traité de Washington mais bien dans la convention d'Ottawa du 20 septembre 1951. En outre, l'organisation n'est pas un sujet de droit international mais constitue un ensemble de moyens, d'administrations et de services placés directement sous l'autorité des États parties au traité par l'intermédiaire du Conseil (*Ibid.*, pp. 421-422).

d'apaisement diplomatique que sur une évidence juridique[2605]. Comme l'explique Davignon, « *[a]vec le départ de la France (...), le débat conduit, de façon pragmatique, à inventer qu'il existe un système militaire et un système politique au sein de l'OTAN. Ensuite, afin de démontrer que cette organisation reste malgré tout utile et comme on ne peut plus parler du militaire comme avant, la piste de la détente est envisagée.* »[2606] De Staercke confirme que la distinction « *entre l'Alliance et son organisation (...) [a été c]onçue exclusivement pour les besoins d'une politique (...) [et] ne s'appuie ni sur les faits, ni sur la pratique, ni sur les textes* »[2607].

En définitive, le retrait français aboutit à une sorte de dédoublement de l'Alliance : les quatorze partenaires restent membres de l'organisation militaire intégrée mais, dans leurs rapports avec la France, ils constituent une alliance « non institutionnelle » à quinze, conforme à la lettre du traité. Ce dédoublement ne sera cependant pas géographiquement matérialisé puisque le siège de l'Alliance non institutionnelle ne sera pas maintenu à Paris, comme souhaité par les Français[2608].

Le 29 mars, un nouvel aide-mémoire informe les Alliés que le retrait des bases et des états-majors localisés en France devra être achevé le 1er avril 1967 au plus tard[2609]. Rapidement, d'aucuns estiment que la Belgique et les Pays-Bas sont les pays qui conviendraient le mieux pour accueillir les états-majors atlantiques[2610]. Harmel comprend rapidement l'opportunité pour son pays d'accepter le SHAPE sur son sol. Un tel geste de solidarité « *en ces périodes de danger* »[2611] constituerait en effet un argument favorable pour prétendre au transfert simultané du SHAPE et du Conseil atlantique, principale autorité de l'Alliance, vers la Belgique. Il plaide en faveur de ce regroupement auprès du président

---

[2605] *Ibid.*, p. 421.
[2606] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015.
[2607] AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke, « L'Alliance atlantique et son avenir », dans S.n, *Liber Amicorum August de Schryver, minister van Staat*, mai 1968, s.l., p. 348. Dans un débat à la Chambre, Harmel distingue l'Alliance de l'organisation : « *La France [a] fait connaître sa décision de demeurer dans l'Alliance atlantique mais de quitter son organisation* » (APB, Chambre, 14 juin 1966, p. 13). Spaak s'interroge quant à lui « *s'il est possible d'établir une distinction entre l'Alliance atlantique et l'OTAN ?* » (Archives OTAN. Belgian Delegation. Activity report by rapporteur of Sub-group 2. (24 May 1967) FRE, p. 4, dans *50th Anniversary of the Harmel Report. National Approaches*, [Bruxelles], [2017]). D'après Bozo, dans les faits, la France reste membre non seulement de l'Alliance proprement dite, mais également de l'« organisation ». D'un point de vue juridique, la position de la France tend uniquement à la révision de ses rapports avec les structures militaires de l'organisation. Le retrait français entraîne en effet un nouveau modèle de participation à l'OTAN, tant du point de vue institutionnel que du point de vue opérationnel (F. Bozo, *op. cit.*, p. 346).
[2608] Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, pp. 425-426.
[2609] M. Vaïsse, *La grandeur, op. cit.*
[2610] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 617 ; *Le transfert du SHAPE*, *op. cit.*, pp. 3 et 8. La position géographique et l'importance politique de ces pays initiateurs du traité de Bruxelles leur confèrent une légitimité incontestable. Le Grand-Duché de Luxembourg est jugé trop petit, lui qui affiche déjà des ambitions au niveau des institutions européennes. L'option du Royaume-Uni n'est pas non plus retenue, pour des raisons politiques. Ce choix peut en effet comporter une tendance au repli au-delà de la Manche. Il s'agit également d'éviter de donner à l'OTAN l'image d'une organisation placée dans un cadre de prédominance anglo-saxonne (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 619 ; *Le transfert du SHAPE*, *op. cit.*, p. 4).
[2611] V. Dujardin, *op. cit.*

Johnson[2612]. Harmel fait également une série de recommandations à de Staercke sur les idées qu'il aimerait voir défendues à l'OTAN suite aux décisions prises par la France. Pour le ministre, le salut de l'Alliance atlantique passera par une politique de détente, non seulement avec l'URSS, mais également avec les pays de l'Europe de l'Est.

Placer l'avenir de l'Alliance sur le terrain de la détente

Le 9 avril 1966, Harmel réagit vis-à-vis de la « *crise au sein de l'OTAN* »[2613] provoquée par la remise de l'aide-mémoire français du 10 mars. Il transmet à de Staercke une note d'une dizaine de pages sur le sujet. Il y explique tout d'abord la politique de De Gaulle à l'OTAN depuis 1958[2614]. Il fait ensuite toute une série de recommandations. Ainsi par exemple, Harmel explique qu'« *[i]l faut démontrer que l'Alliance atlantique n'est pas l'institution démodée que le général de Gaulle prétend* »[2615]. « *Il faut [également] qu'il y ait une compensation (...) [au départ français] pour que nous n'apparaissions pas comme acceptant purement et simplement les exigences françaises. À titre d'exemple on pourrait concevoir le déplacement du quartier général politique de l'Alliance (secrétariat général de l'Alliance, Conseil des Représentants permanents) en indiquant que celui-ci ne peut être éloigné des quartiers généraux militaires. Cette décision aurait pour effet de rendre patent l'isolement français*. »[2616] Il recommande en outre que les décisions relatives au départ de la France soient « *préparées par les 14 ou par des groupes plus restreints, pour autant que cette procédure n'aboutisse pas à mettre des partenaires devant un fait accompli* »[2617].

Début avril 1966, Harmel et Davignon invitent Spaak et Brosio à déjeuner sur la Grand-Place de Bruxelles afin de discuter de l'avenir de l'Alliance atlantique[2618]. À l'issue de la discussion, tous sont d'accord sur le fait qu'il importe de « *calmer le jeu [avec la France] et de ne pas dramatiser l'événement* »[2619] aussi longtemps que le Général sera au pouvoir. De Gaulle est en effet assez âgé et il semble évident qu'il ne renouvellera pas son mandat

---

[2612] *Ibid.*, p. 622. Après avoir plaidé en faveur du regroupement du SHAPE et du Conseil auprès du président Johnson le 20 mai, Harmel réitère la manœuvre le 13 juillet 1966 par l'intermédiaire de l'ambassadeur de Belgique à Washington. Il défend également l'idée devant le Parlement belge (le 25 mai au Sénat et le 14 juin à la Chambre), à Washington puis à Ottawa en octobre et enfin, auprès des cinq partenaires de la CEE le 29 juin (*Ibid.*, pp. 622-623).
[2613] AMAEB, 18.298/IX/ 2-liasse Harmel, P. Harmel à A. de Staercke, 9 avril 1966, première page.
[2614] *Ibid.*, pp. 2-6.
[2615] *Ibid.*, p. 7.
[2616] *Ibid.*, pp. 8-9.
[2617] *Ibid.*, p. 10.
[2618] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 628. La rencontre à Bruxelles a eu lieu entre le 29 mars 1966 et le 15 ou le 21 avril 1966 (*Ibid.* ; M. Brosio, *op. cit.*, p. 286).
[2619] Interview de P. Harmel par V. Dujardin, le 10 janvier 2001, dans V. Dujardin, *op. cit.*, p. 628.

dans trois ans[2620]. Dans son journal, Brosio confirme la nécessité de « *discuter pour gagner du temps, en comptant sur la France post gaulliste* »[2621]. D'après Davignon, le secrétaire général est alors persuadé que les Français « *se rendront à la raison et reviendront [sur leur décision]* »[2622]. Dans son journal, Brosio écrit le 25 mars 1966 : « *Il y a ceux qui [comme les Belges] perdent du temps dans de vaines paroles (...) [et qui profitent] du retrait de la France de l'organisation de l'OTAN pour développer on ne sait quelle communauté atlantique ouverte au monde, progressiste et prête à aider les pays sous-développés. Il y a les durs à cuire qui considèrent qu'il faut laisser à la France un " siège vide " et " chaud " pour favoriser son " retour "* »[2623].

Selon Harmel, pour sortir de la crise, il faut que l'Alliance atlantique *« prouve [à l'opinion publique]*[2624] *qu'elle travaille en faveur d'une paix véritable et ne se contente pas d'un équilibre reposant sur la seule puissance des armes* »[2625]. D'après lui en effet, « *loin d'avoir esquissé l'affrontement Est-Ouest, l'OTAN a contribué à [un] déséquilibre [des forces] en tempérant depuis 194[9], les tentations ou les velléités d'expansion de l'URSS* »[2626]. Pour Harmel, l'Alliance atlantique doit dès lors promouvoir « *un rapprochement entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale* »[2627], qui soit « *complémentaire* »[2628] avec « *la coexistence pacifique [qui sous-tend la relation] entre les deux plus grands États forts de notre planète* ».[2629] Selon le ministre, « *la sauvegarde de la paix dépend [en effet] (...) principalement de relations améliorées entre les États-Unis et*

[2620] *Ibid.*, pp. 628-629.
[2621] M. Brosio, *op. cit.*, p. 287.
[2622] Interview de Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 19 mars 2015.
[2623] M. Brosio, *op. cit.*, p. 282. Brosio inclut probablement sa propre personne dans la catégorie des « durs à cuire », avec les Américains. Après 1966, le gouvernement américain adopte en effet une politique d'attente envers la France, qui consiste à maintenir pour elle une « place vide » (*open chair*) au sein de l'OTAN jusqu'au moment où l'on verrait un gouvernement français dit « normal » se joindre à l'OTAN. Rusk espère que ce nouveau gouvernement sera « *plus sensible à l'opinion publique, donc plus favorable à l'OTAN, à l'Europe unifiée et aux États-Unis* » (F. Costigliola, « Not "a normal French government" : la réaction américaine au retrait de la France de l'OTAN », dans M. Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *op. cit.*, pp. 408 et 417).
[2624] La relative détente provoque une certaine interrogation sur l'utilité de l'Alliance auprès d'une large partie de l'opinion publique, singulièrement auprès des jeunes générations qui n'ont pas connu la guerre ni les heures sombres de la guerre froide (*L'Alliance atlantique. Données et structures*, Service de l'Information, OTAN, Bruxelles, 1989, p. 72). Comme l'explique Harmel devant le Conseil atlantique, « *[l]'opinion politique et publique belge désire très vivement voir tous les pays de l'Alliance manifester de façon aussi concrète que possible leur volonté de détente* » (Archives de l'OTAN. CR(66)25. Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au Palais des Congrès, Bruxelles, le mercredi 8 juin 1966 à 15h45 (13 juillet 1966) FRE, p. 12).
[2625] AGR, Fonds Harmel, 626, Session ministérielle OTAN 13/14 décembre 1967, Exposé de Monsieur Harmel, p. 7. Comme l'explique de Staercke, « *[l]'Alliance, pour continuer son rôle, devait présenter son cas et justifier ses titres devant l'opinion publique. Ce fut l'origine de ce qu'on a appelé l'exercice Harmel* » (AMAEB, 18.298/IX/7, *op. cit.*, p. 356).
[2626] APB, Chambre, 26 avril 1966, p. 22.
[2627] *Ibid.* Comme l'explique Harmel, « *[l]e gouvernement belge opte (…) en faveur de l'idée de la construction d'une Europe totale* » (*Ibid.*, p. 23).
[2628] *Ibid.*
[2629] *Ibid.*, p. 22. Harmel avouera plus tard s'être inspiré, dans sa réflexion sur la détente, de l'encyclique *Pacem in Terris* qui encourage, dès 1963, « *le dialogue entre les pays opposés* » et plus largement l'idée de la coexistence pacifique (P. Harmel, *op. cit.*, p. 116 ; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 652).

l'URSS »[2630]. Il estime néanmoins qu'« *il n'y a pas d'alternative entre d'une part la coexistence pacifique (...) et d'autre part une perspective complémentaire, celle que les pays européens ont un rôle propre à jouer et qu'il leur appartient, dans les contacts de l'Europe orientale, de contribuer aussi à la détente* »[2631].

Comme de Staercke l'expliquera plus tard, « *[l]a coexistence pacifique n'est que la conséquence d'une recherche constante et collective de l'équilibre mondial (...) [tandis que] la détente est (...) [une] manière d'être dans la coexistence pacifique qui peut conduire à une manière d'agir. Des problèmes nouveaux peuvent rapprocher les adversaires dans l'intérêt de l'équilibre, comme la non-prolifération nucléaire ; des problèmes anciens, comme la réunification de l'Allemagne, peuvent prendre dans une détente élargie ou rétrécie, une perspective différente. (...) Même si elle a des aspects divers, la détente est une notion collective et indivisible puisqu'elle est une manière d'être qui découle d'un équilibre global. Se conduire comme s'il y avait autant de détentes que de nations, ce serait simplement profiter d'une situation générale pour poursuivre une politique particulière et compromettre la détente tout court. Tout ceci est évidemment question de mesure et de consultation, c'est-à-dire de précision collective et progressive d'une attitude dans la détente elle-même. (...) [En définitive,] la détente dépend de l'existence de l'Alliance en établissant le lien entre elle, la coexistence, l'équilibre et finalement l'organisation* »[2632].

Comme l'affirme V. Dujardin, la politique de détente prônée par Harmel s'inscrit dans le contexte du projet gaulliste. Pour le ministre en effet, placer la problématique de l'avenir de l'Alliance sur le terrain de la détente devrait encourager la France à participer aux débats, vu l'intérêt du Général pour cette problématique[2633]. Harmel a néanmoins conscience que la politique de détente qu'il promeut n'est pas celle de l'Hexagone. La France « *semble [en effet] attacher plus de prix à un rapprochement entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale, et pour cela, elle veut prendre des distances avec les États-Unis* »[2634]. Selon Harmel, de Gaulle pense que « *l'Europe doit nécessairement se détacher des États-Unis pour trouver sa personnalité* »[2635]. « *Par sa politique actuelle* », ajoute le ministre, « *le Général espère arriver à atténuer et même à supprimer l'antagonisme qui existe entre l'Est et l'Ouest de l'Europe (de l'Atlantique à l'Oural)*[2636], *de façon à arriver à une nouvelle communauté*

[2630] APB, *op. cit.*, p. 22.
[2631] *Ibid.*, pp. 22-23.
[2632] AMAEB, 18.298/IX/7, *op. cit.,* pp. 352-353.
[2633] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 629.
[2634] APB, Chambre, *op. cit.*,
[2635] AMAEB, 18.298/IX/ 2-liasse Harmel, *op. cit.*, p. 4.
[2636] De Gaulle ne cache pas sa volonté de voir plus loin que la guerre froide afin de restaurer l'unité de l'Europe, en y incluant l'URSS. Il déclare en effet à Khrouchtchev en mars 1960 que seule une détente européenne de l'Atlantique à l'Oural pourrait permettre de régler le problème allemand en maintenant

non engagée où le poids de la France serait plus important que dans le concept occidental actuel. »[2637] De Gaulle « *prétend [néanmoins] poursuivre un objectif mondial dans l'intérêt de la paix et de la détente* »[2638]. Or, estime Harmel, « *[c]'est l'Alliance atlantique qui a contraint l'Union soviétique à accepter la coexistence pacifique en lieu et place de l'impérialisme révolutionnaire de Staline. La permanence de l'Alliance garantit le maintien des conditions permettant le développement de la détente.* »[2639]

De leur côté, les membres de l'administration Johnson considèrent que le retrait français de l'OTAN risque d'intensifier la politique de détente européenne prônée par de Gaulle et par conséquent de mettre à mal leur leadership en la matière. Les Américains estiment en effet que la guerre froide s'est avérée utile pour assurer ce que Cleveland, représentant permanent des États-Unis auprès de l'OTAN, appelle « *la stabilité atteinte par les deux hégémonies* »[2640]. En mai 1966, Rusk déclare que « *[l]e défi de l'OTAN lancé par de Gaulle est fondé sur l'hypothèse selon laquelle de Gaulle seul [peut] accomplir plus que l'OTAN pour encourager la détente européenne et que l'OTAN (...) [est] un obstacle à (...) des relations Est-Ouest plus favorables* »[2641]. Or, estime Cleveland, le démantèlement des deux blocs risque « *de recréer la situation de chaos de l'époque d'avant-guerre* »[2642]. Il faut dès lors s'« *assurer que l'influence prépondérante dans la redéfinition d'un climat de bonnes relations soit russo-américaine et non pas, par exemple, franco-roumaine* »[2643]. Et Acheson d'ajouter : tant que l'Allemagne restera divisée, « *la fonction politique fondamentale de l'Alliance [doit demeurer] la gestion collective de la relation soviético-allemande* »[2644]. En 1966, Washington se rend néanmoins compte que Bonn fera inévitablement des gestes de détente avec l'Europe de l'Est et avec Moscou. Il faut donc que l'OTAN développe une « *politique concertée* » et une « *action en commun* » pour gérer la relation soviético-

---

« *l'ensemble germanique encadré dans une Europe de paix et de progrès* ». Ce n'est néanmoins qu'à partir de 1964-1966 que de Gaulle se décide à approcher directement Moscou afin de promouvoir un nouvel équilibre européen. Celui-ci permettrait de dépasser la guerre froide et établirait un nouvel équilibre sur le continent, entre une Russie désidéologisée, d'une part, et une Europe occidentale dirigée de Paris, d'autre part (G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, pp. 298-299 et 337). Selon G.-H. Soutou, à partir du début des années 1960, les intérêts nationaux réapparaissent au premier plan et érodent les solidarités des débuts de la guerre froide. Très vite on a l'impression que chaque grand pays occidental mène un peu sa propre guerre froide, en fonction de ses intérêts et de ses conceptions propres (ID., *La Guerre froide 1943-1990*, *op. cit.*, p. 537).

[2637] AMAEB, 18.298/IX/ 2-liasse Harmel, *op. cit.*

[2638] *Ibid.*

[2639] *Ibid.*, pp. 4-5. Pour Harmel, « *[a]ccepter la position française consiste à attendre le moment d'une guerre éventuelle pour organiser les chaînes de commandement indispensables, alors que dans le système actuel, il s'agit d'une organisation permanente. De surcroît, pour les petits pays, l'intégration permet seule la participation à la défense commune, étant donné les impératifs de la technique actuelle.* » (*Ibid.*, p. 5)

[2640] F. Costigliola, *op. cit.*, p. 415.

[2641] FRUS 1964-1968, 13, p. 399, cité par *Ibid.*

[2642] *Ibid.*, pp. 415-416.

[2643] *Ibid.*, p. 416.

[2644] FRUS 1964-1968, 13, p. 407, cité par *Ibid.*

allemande[2645]. Rusk est en tout cas bien conscient que « *l'OTAN, en tant qu'organisation, cherche à étendre son rôle politique dans les contacts Est-Ouest* »[2646] et que les Américains auront un rôle à jouer dans les coulisses de l'Organisation afin de défendre leur point de vue[2647].

Dans son journal, Brosio se dit quant à lui très pessimiste sur la possibilité d'arriver à un « *accord dilatoire* »[2648]concernant l'avenir de l'OTAN. Et d'ajouter : « *L'Alliance atlantique est déchirée par [des] tendances (...) contradictoires (...) vis-à-vis desquelles je ne peux rien faire. Avec la crise, ma fonction est celle d'un figurant sans autorité et sans pouvoir.* »[2649] Le secrétaire général a également l'impression que de Staercke pense qu'il n'est « *pas à la hauteur d'une situation qu'il ne comprend pas* »[2650]. Qui plus est, « *peut-être a-t-il raison et peut-être fait-il écho au jugement négatif de Spaak (...) à mon égard, [selon lequel je serais] trop optimiste et sans autorité suffisante* »[2651]. Le secrétaire général estime en tout cas que « *ce n'est pas [à lui] de prendre une position ferme et de rompre avec les Français* » et qu'« *il faut sortir de cette compétition des études qui ne mènent à rien et déterminer une ligne de conduite pour négocier avec les Français* »[2652]. Harmel affirmera plus tard « *s'être toujours remarquablement entendu avec [Brosio]* », tout en précisant que « *de Staercke disait qu'il ne s'agissait pas d'un grand personnage* »[2653]. Et d'ajouter : « *Ce n'était certes pas un*

[2645] *Ibid.*
[2646] FRUS 1964-1968, 13, p. 399, cité par *Ibid.*, p. 415.
[2647] F. Costigliola, *op. cit.*, p. 415.
[2648] Manlio Brosio, *op. cit.*, p. 286.
[2649] *Ibid.* D'après Brosio, il y a d'un côté Spaak qui dit : « *Il ne faut pas laisser à de Gaulle le mérite de la paix avec les Russes et [il faut] empêcher les Allemands d'acquérir la bombe atomique. Il faut négocier avec l'Est en étant unis, maintenant que les Français prennent l'initiative [d'un rapprochement avec l'URSS] alors qu'ils l'avaient empêchée jusque-là.* » Or, estime Brosio, ces deux idées sont « *fausses et contradictoires : négocier avec les Russes en étant unis signifie avoir l'accord des Allemands [ce qui n'est à ce jour pas avéré], mais imposer à ceux-ci de renoncer à l'arme atomique comme le veulent les Russes, c'est un retour à Potsdam.* » D'un autre côté, il y a les Américains qui « *malheureusement essaient de réduire l'OTAN à un instrument de détente, c'est-à-dire à un moyen pour eux de s'entendre avec les Soviétiques au détriment de l'Europe* ». (*Ibid.*) Le retrait de la France de l'OTAN augmente également la crainte (américaine) qu'une France indépendante puisse conclure un accord nucléaire avec les Allemands ou, pire encore, que Bonn s'en inspire pour acquérir des armes nucléaires. Pour contenir les ambitions nucléaires allemandes, les États-Unis encouragent l'établissement, en décembre 1966, du « Groupe des plans nucléaires » (NPG-*Nuclear Planning Group*) composé uniquement des pays faisant partie de la structure militaire intégrée de l'OTAN, afin d'« institutionnaliser la consultation » sur la question des armes nucléaires (F. Costigliola, *op. cit.*, pp. 411-413).
[2650] Manlio Brosio, *op. cit.*, p. 287.
[2651] *Ibid.*
[2652] M. Brosio, *op. cit.,* p. 287. D'après Brosio, il faut demander aux Français de respecter l'efficacité des commandements tant que ceux-ci se trouveront sur leur territoire, prolonger les délais imposés pour « *les rendre tolérables* » et établir une base de discussion sur des problématiques concrètes comme la présence des troupes françaises en RFA ou la participation de la France aux frais liés au tranfert des institutions altantiques (*Ibid.*).
[2653] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 634. Dans son journal, Brosio écrit à propos d'Harmel que celui-ci est « *courtois, prudent et subtilement précis* » (M. Brosio, *op. cit.,* p. 330).

moteur, mais il m'a laissé faire, ce qui n'est déjà pas si mal. »[2654] Davignon estime quant à lui que Brosio « *était un peu piqué, mais [qu'il] a bien joué le jeu* »[2655].

Le départ français et ses conséquences sur l'avenir de l'Alliance atlantique sont au cœur des discussions de la conférence ministérielle de l'OTAN, qui a lieu à Bruxelles les 6, 7 et 8 juin 1966. Parmi les questions qui se posent, il y a celle des relations entre l'Est et l'Ouest : « *Comment les pays du pacte atlantique mèneront-ils individuellement et collectivement une action concertée en faveur de la détente et d'une Europe enfin réunie ?* »[2656] Tous les ministres, certes avec des nuances, se disent prêts à rechercher, sans perdre de temps, de nouveaux points de contact avec les pays de l'Est. En effet, comme l'explique Harmel, « *[g]râce à la sérénité que leur donne l'assurance d'être défendus efficacement au cas où un danger les menacerait, les États de l'Alliance s'interrogent sur les initiatives qu'il faut prendre en vue de poursuivre le dialogue qui a commencé entre l'Est et l'Ouest* »[2657]. Lors des discussions, Harmel soutient Dean Rusk, « *qui souhaite que les contacts avec le bloc oriental déjà amorcés par certains pays membres s'inscrivent dans le cadre d'un effort concerté sur une base bilatérale et multilatérale destinée à élargir les échanges avec [les] pays du bloc oriental* »[2658]. C'est également lors de cette conférence ministérielle que les Pays-Bas, la Belgique et la RFA acceptent officiellement le principe du transfert des institutions atlantiques sur leur territoire[2659].

À l'issue de la session, le Conseil décide de charger les représentants permanents de préparer, pour la session exceptionnelle d'octobre, une synthèse des démarches déjà entreprises dans le domaine de la détente par les Alliés, et de voir quelles mesures pourraient être prises dans ce sens au sein de l'Alliance atlantique[2660]. Les Quinze conviennent également que les ministres des Affaires étrangères des pays membres pourront, s'ils le

---

[2654] V. Dujardin, *op. cit.*
[2655] *Ibid.*
[2656] APB, Chambre, 14 juin 1966, p. 13. Quatre problématiques sont abordées à la conférence ministérielle : le transfert des institutions atlantiques ; le maintien des troupes françaises en Allemagne et l'utilisation du territoire français par certains services de l'OTAN ; « *le moyen de faire coexister les quatorze membres de l'Alliance, qui participent en même temps à l'OTAN, et la France qui demeure dans l'Alliance, mais se retire de l'OTAN* » ; et, enfin, l'« *harmonis[ation] des positions interalliées sur la question de la réforme de l'Alliance, de ses activités dans le domaine économique et social, de ses rapports avec le monde communiste, notamment en ce qui concerne la proposition de conférence européenne* » (AMAEF, Europe-Belgique (1961-1970), 22QO/154, Télégramme d'Armand Bérad, Rome, 10 juin 1966, pp. 1-2).
[2657] APB, *op. cit.*, p. 15.
[2658] Archives de l'OTAN. CR(66)25, *op. cit.*
[2659] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 619. La candidature de la RFA est néanmoins rapidement écartée, pour des raisons de nature politique et stratégique. Quant aux Néerlandais, Davignon témoigne : « *Avec la générosité qui les caractérise, ils ne voulaient pas le SHAPE* », mais bien le Conseil si *« la Belgique estimait qu'il était trop difficile pour elle d'accueillir à la fois le SHAPE et le Conseil* » (*Ibid.*).
[2660] APB, *op. cit.*

souhaitent, participer aux sessions du Conseil pendant l'été afin de préparer « *plus efficacement* » le rapport élaboré par les représentants permanents[2661].

D'après Harmel, les mois qui précèdent la session d'octobre constituent un « *délai [nécessaire afin de] rechercher, par des contacts bilatéraux que plusieurs États auront avec des pays de l'Est, les meilleures chances de réussite des intiatives que les pays de l'OTAN prendraient [en matière de détente]* »[2662]. Pour le ministre belge, « *l'effort de détente et de paix est [en effet] plus important que l'effort de défense* »[2663]. Il s'engage dès lors à multiplier « *au cours des mois à venir (...) les démarches de [son] pays en faveur du renforcement de la paix* »[2664]. Et de conclure : « *Mettre pacifiquement un terme à la division de l'Europe demeure au premier rang des préoccupations de l'Alliance, son objectif étant une Europe à nouveau entière et une Allemagne à nouveau unie.* »[2665]

Le 9 juin 1966, le gouvernement belge accepte d'accueillir le SHAPE sur son territoire avec l'espoir que cette décision sera suivie par le transfert du Conseil[2666]. Harmel essaie également de convaincre les Américains d'installer le SHAPE, objectif militaire potentiel, près de Mons plutôt qu'à Bruxelles, qu'il préfère, le cas échéant, réserver au Conseil[2667]. Brosio et les militaires du SHAPE sont pourtant loin d'être convaincus par le choix de la région montoise. Le général Lemnitzer[2668] estime que les sites qui y sont proposés sont sous-équipés et trop distants de Bruxelles[2669]. Davignon se rend à Washington pour tenter de dénouer l'affaire[2670].

De son côté, de Staercke éprouve des difficultés à démontrer à certains partenaires l'opportunité d'un transfert du SHAPE à Mons[2671]. Brosio écrit dans son journal :

[2661] *Ibid.*
[2662] *Ibid.*
[2663] *Ibid.*
[2664] *Ibid.*
[2665] *Ibid.* Pour les autorités belges, le développement des relations Est-Ouest comporte trois phases : la détente économique, culturelle et sociale, la détente militaire et enfin la détente politique qui « *se centre en Allemagne* » (AGR, Fonds Harmel, 747, [P. Harmel], Schéma de discours, [mai 1968], p. 5).
[2666] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 620. Outre des motifs d'ordre économique, Harmel voit dans le transfert simultané du Conseil et du SHAPE vers la Belgique une opportunité pour prouver à l'opinion publique qu'il y a bien une relation entre l'action militaire et l'action politique de l'Alliance (*Ibid.*, p. 622). Un tiers du Parlement belge refuse néanmoins la décision de transfert du SHAPE prise par le gouvernement. Sur le sujet, lire A. Stas, *De inplanting van de SHAPE en het politieke hoofdkwartier van de NAVO in 1966-1967. Een wisselwerking tussen de regering, het parlement en de publieke opinie*, Bruxelles, 2006. (Mémoire de licence en Histoire, UCL). Pour plus d'informations sur les répercussions économiques du transfert des institutions atlantiques vers la Belgique : J.-L. Van der Eecken, *Conséquences socio-économiques de l'implantation du Shape à Casteau*, Louvain-la-Neuve, 1974.
[2667] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 619 et 622.
[2668] Le général américain Lyman Lemnitzer (1899-1988) est le commandant suprême des forces alliées en Europe entre 1963 et 1969. Il a également commandé les forces de l'ONU en Corée entre 1956 et 1957 (*Ibid.*, p. 617).
[2669] *Le transfert du SHAPE, op. cit.,* pp. 14-15.
[2670] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 622.
[2671] En juillet 1966, de Staercke explique à Cleveland qu'une relocalisation du SHAPE dans la région montoise est inévitable vu le délai français du 1er avril 1967. Et d'ajouter « *other sites, if they could be found,*

« *De Staercke est plus que jamais excédé par les militaires.* »[2672] Pour le représentant permanent des Pays-Bas, Henry N. Boon, de Staercke fait du transfert des institutions atlantiques une « *affaire personnelle et cherche à compliquer les choses* »[2673]. Les Pays-Bas, également candidats à l'implantation du Conseil sur leur territoire, considèrent avec tiédeur l'action du gouvernement belge en faveur d'un transfert vers Bruxelles[2674]. Brosio se plaint de la « *lutte sourde [qui existe] entre de Staercke, qui veut augmenter le pouvoir des 14, et [lui], qui veut le réduire* »[2675]. Il reproche également le côté « *envahissant [de De Staercke] et sa [tendance] à monopoliser les conversations* »[2676]. Enfin, si Brosio reconnaît le côté « *avant-gardiste* »[2677] du Belge, il déplore que « *ce jongleur de concepts* »[2678] « *brille comme toujours par ses idées stupides : parler de dynamisme et d'initiatives qui consistent à céder (...) aux positions soviétiques* »[2679]. Il est vrai que de Staercke défend, comme Spaak et Harmel, tout ce qui peut favoriser le dialogue avec l'URSS. Néanmoins, le diplomate reste prudent : « *Les Russes sont extrêmement sensibles aux réalités ; ils s'inclinent devant les faits. C'est la raison pour laquelle, avec eux, il ne faut jamais désarmer avant de négocier.* »[2680] Selon de Staercke, il convient « *d'éviter que la détente ne devienne une marche vers la servitude. (...) Le danger, c'est que la détente s'emballe et abandonne le support de défense qui est sa raison d'exister. (...) Dans l'intérêt du but à atteindre, la Paix, toute allocution devrait éviter ce double écueil : trop de méfiance, trop de confiance.* »[2681]

Du 20 juin au 1er juillet 1966, de Gaulle effectue un voyage à Moscou qui vise à favoriser l'instauration d'un système de sécurité intereuropéen, auquel les Américains seraient associés mais sans en faire partie. Les deux piliers de ce système seraient l'URSS et la France,

---

would involve delays » (NARA, Central Files, RG 59, 1964-1966, boîte 1590, Telegram Department of State, Paris, 29 juillet 1966). Selon Davignon, « *les Belges étaient persuadés que l'urgence allait conduire à ce que le Conseil atlantique suive le Shape. (…) On pensait aussi qu'il était important que le Conseil atlantique soit au même endroit que les institutions européennes : le partenariat [euro-atlantique] supposait la proximité.* » (Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 19 mars 2015)

[2672] M. Brosio, *op. cit.*, p. 311.

[2673] *Ibid.*

[2674] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 623.

[2675] M. Brosio, *op. cit.*, p. 302. Ainsi, par exemple, le 23 mars 1966, Brosio reçoit une copie confidentielle d'un message que Johnson a envoyé à de Gaulle en réaction au mémorandum français du 7 mars. D'après lui, de Staercke réagit à cette nouvelle sous la forme d'une « *insurrection quasi hystérique (…) à laquelle s'associe le Conseil : (…) [d'après de Staercke] ce qui est transmis au secrétaire général doit être transmis au Conseil* ». Brosio estime quant à lui qu'il a le droit de recevoir des documents de manière confidentielle sans en aviser le Conseil. De Staercke s'excusera par la suite auprès du secrétaire général pour sa « *réaction (…) excessive* » (*Ibid.*, p. 281).

[2676] *Ibid.*, p. 297.

[2677] *Ibid.*, p. 304.

[2678] *Ibid.*, p. 347.

[2679] *Ibid.*, p. 306. Pour Brosio, De Staercke, Boon et Georges Ignatieff, le représentant du Canada, sont les « *trois enfants terribles du Conseil* » (*Ibid.*, p. 172).

[2680] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/4-Interview « La Libre Belgique » 1967 à 1976, [J.H.], « Les vingt ans de l'Alliance atlantique racontés par ceux qui les ont vécus », *La Libre Belgique*, 8 avril 1969, p. 1.

[2681] AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse : 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, A. De Staercke, Projet de discours à l'intention de S.M. le Roi Baudouin avril 1975, s.l., première page.

détentrices de l'arme nucléaire, éventuellement renforcées par ce que les Six pourraient mettre en place. Brejnev se montre cependant fort peu réceptif[2682].

Harmel poursuit quant à lui ses démarches en faveur de la détente, comme il l'a annoncé à l'occasion de la réunion ministérielle du Conseil atlantique. Le ministre est en effet convaincu qu'établir des contacts avec les pays d'Europe de l'Est est essentiel à la préparation des accords futurs en matière de sécurité européenne, nécessaires au dialogue Est-Ouest[2683]. C'est pourquoi il souhaite encourager la coopération économique avec les pays d'Europe de l'Est mais aussi et surtout exploiter, à l'instar de Spaak, la proposition formulée par Rapacki en 1964, qui envisage l'organisation d'une Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)[2684]. Pour réaliser ses objectifs, Harmel demande à Davignon de contacter l'ambassadeur de l'URSS, mais également ceux de Hongrie, de Roumanie et de Pologne en poste à Bruxelles pour leur signaler qu'il aimerait reprendre avec leurs pays respectifs le dialogue entamé par Spaak[2685]. Rapacki reçoit Harmel à Varsovie à la mi-septembre 1966[2686].

Au même moment, les discussions au sein du Conseil pour « *réorganiser* »[2687] l'Alliance sont tellement tendues que de Staercke annonce à ses collègues ne plus vouloir présider les réunions. Il propose à Brosio de le remplacer. « *Les quatorze approuvent [cette décision] dans le silence le plus total.* »[2688] Le secrétaire général accepte sans difficulté la demande de De Staercke même si, précise-t-il, « *il s'agit de réunions exécutives et préparatoires du Conseil* »[2689].

Le 13 septembre 1966, Harmel informe de Staercke des points essentiels de l'entretien qu'il a eu à Varsovie et lui demande d'en faire un compte rendu au Conseil. Selon lui, lors de

---

[2682] G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, 1996, p. 303.

[2683] AMAEB, 18.298/IX/ 2-liasse Harmel, [Note de] P. Harmel [à De Staercke], Paris, 13 septembre 1966, p. 1.

[2684] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 658, 660.

[2685] *Ibid.*, p. 660. Outre ses contacts avec l'URSS, Spaak s'est entretenu avec Tito, en Yougoslavie, en 1962 et 1964. L'homme d'État a également rencontré le ministre polonais des Affaires étrangères Rapacki en 1963 et en 1965. L'objectif de ces visites était de contribuer au rapprochement des opinions sur la sécurité européenne et la question allemande (P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969, pp. 352-354, 381 ; M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, pp. 631-632). Si les visites de Spaak en Europe de l'Est n'ont pu aboutir à des résultats tangibles, elles ont préparé le terrain en vue d'autres initiatives qui seront prises par Pierre Harmel (M. Dumoulin, *op. cit.*, p. 632; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 659). Selon Michel Dumoulin, « *(…) la doctrine qui porte le nom de (…) [Harmel] a un père spirituel dont le nom est Paul-Henri Spaak* » (M. Dumoulin, *op. cit.*). C'est que le binôme défense-détente qui fonde la doctrine Harmel est déjà présent chez Spaak, « *même s'il relève chez ce dernier davantage du pragmatisme que de la doctrine* » (V. Dujardin, *op.cit*, p. 612). Étienne Davignon utiliserait davantage le terme « *pionnier* » plutôt que « *père spirituel* » (Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 28 juin 2016).

[2686] V. Dujardin, *op. cit.,* p. 661 ; AGR, Fonds Harmel, 1428, P. Harmel, « Quarante ans de relations Est-Ouest. Espoirs, craintes et défis », *Revue de l'OTAN*, août 1987, n°4, p. 4. D'autres rencontres seront organisées au printemps et en automne 1967 entre Harmel et ses homologues hongrois, tchécoslovaque et yougoslave (Pour plus d'informations sur le contenu de ces rencontres, lire V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 665-668 et 695).

[2687] M. Brosio, *op. cit.,* p. 296.

[2688] *Ibid.*, p. 316.

[2689] *Ibid.*

cette rencontre, « *[i]l a été admis que la Conférence de la Sécurité européenne pouvait avoir un intérêt pour autant qu'elle soit bien préparée et que les chances d'un accord existent. Les problèmes qui devraient y être examinés seraient, dans l'ordre : a) ceux de la sécurité b) ceux des rapports économiques c) les questions proprement politiques.* »[2690] Harmel a en effet mis Rapacki en garde sur le fait que, « *si l'on commence par poser le problème allemand comme préalable, il n'y aura pas de réunion et (...) que, si le problème de la participation de l'Allemagne de l'Est [est] posé, cela susciter[a] des difficultés extrêmement sérieuses* »[2691].

Pour le ministre polonais, qui « *comprend fort bien que la situation actuelle implique une protection américaine en Europe, il ne serait pas raisonnable d'évoquer les questions de la sécurité sans la participation américaine [même si c]eci pose des difficultés étant donné la situation internationale* »[2692]. Rapacki est en effet très préoccupé des « *dangers pour la paix* »[2693] qu'engendre le conflit au Vietnam. Harmel estime quant à lui que « *la détérioration de la situation au Vietnam compliqu[e] grandement les relations internationales mais qu'il serait sommaire d'en imputer la cause aux seuls États-Unis* »[2694]. D'après lui en effet, la Chine a également sa part de responsabilité[2695]. Harmel « *laisse [de Staercke] juge de ce qu'il convient de dire à [ses] collègues en séance sur [la question vietnamienne]* »[2696]. Il « *croi[t néanmoins] qu'il serait bon d'informer complètement le Secrétaire général et [les] collègues britannique, américain et néerlandais* »[2697]. De Staercke s'exécute[2698].

Le 14 septembre 1966, les Quatorze acceptent finalement que le SHAPE soit transféré dans le village de Casteau. Un mois plus tard, il est également convenu que le siège permanent du Conseil de l'OTAN sera relocalisé à Bruxelles[2699]. Les questions pratiques du

---

[2690] AMAEB, 18.298/IX/ 2-liasse Harmel, *op. cit.*, p. 2.
[2691] *Ibid.*
[2692] *Ibid.*
[2693] *Ibid.*, p. 4.
[2694] *Ibid.*, p. 5.
[2695] Selon Harmel, la Chine, « *demeure le seul État qui refuse les principes de la coexistence pacifique et ceux de la Charte des Nations Unies. Tirant argument de son isolement elle rejette tout contact et toute négociation (…). Dès lors, (…) il faut rechercher ce qui mettrait fin à cet isolement et ce qui devrait permettre à la Chine de pose[r] des actes positifs de conciliation. Il va de soi que dans une négociation sur le Vietnam la Chine devrait intervenir. Peut-être en devenant avec les autres pays intéressés par la question, donc nécessairement les États-Unis, et les autres grandes puissances asiatiques, garante des accords intervenus dans le Sud-Est asiatique. Une fois donc ces actes posés, il serait possible d'envisager l'entrée de la Chine aux Nations Unies, ce qui serait certainement une situation meilleure mais qui n'est possible que si la Chine pose des actes positifs qu'il faut essayer de leur faciliter.* » (*Ibid.*, pp. 5-6)
[2696] *Ibid.*, p. 3.
[2697] *Ibid.*
[2698] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 661.
[2699] *Le transfert du SHAPE, op. cit.,* pp. 10, 14-16, 23. Les Pays-Bas acceptent à contre-cœur la relocalisation de l'AFCENT dans le Limbourg néerlandais (M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998, p. 391). En novembre 1966, La Belgique accepte également le transfert du Comité militaire, la plus haute autorité militaire de l'Alliance atlantique et son nouvel organe exécutif (l'« État-major militaire international »). Les bâtiments quittent Washington pour Bruxelles (Evere) en octobre 1967 (*Le transfert du SHAPE, op. cit.*, p. 23 ; *L'Alliance atlantique. Données et structures*, *op. cit.*, pp. 73-74). Après la décision du 26 octobre 1966, les Bruxellois doivent déterminer un lieu d'accueil pour le Conseil : après l'option de l'« immeuble-tour » de la Porte de Namur à Ixelles, c'est l'ancien aérodrome

transfert des institutions presque réglées[2700], Harmel tient à proposer, lors de la session ministérielle du Conseil atlantique de décembre, un exercice de « *réflexion* »[2701] sur l'avenir de l'Alliance[2702]. Pour Harmel, la question de la détente devrait être au cœur des débats.

L'adhésion des Alliés à l'« exercice Harmel »

Depuis plusieurs mois, Harmel constate que de nombreux alliés s'interrogent *« sur la validité actuelle d'une alliance conclue en 1949 [même si n]ous ne sommes pas de ceux-là* »[2703]. Il reconnaît néanmoins que « *la situation de 1949 et la situation de 1966 sont fondamentalement différentes. En 1949, il fallait s'organiser immédiatement pour répondre à une menace précise et pressante venant de l'Est. (...) En 1966, sans négliger les précautions élémentaires pour éviter le retour à une situation comparable à celle de 1949, le principal souci des États de l'Alliance [est] d'éliminer les causes politique de la tension qui subsiste encore.* »[2704] Il recommande dès lors la rédaction *« avant que 1969 n'apparaisse à l'horizon (...) [d'] une nouvelle édition de l'évangile de la nouvelle alliance (...) et [une réflexion], au sein des peuples fidèles à l'Alliance et désireux de la prolonger, sur les objectifs renouvelés qu'il convient de confirmer et de fixer pour la période qui suivra les vingt premières années* »[2705] de la création de l'OTAN.

Avant de dévoiler aux Quinze son idée de réflexion sur l'avenir de l'OTAN, Harmel souhaite avoir le soutien de deux Alliés de taille : les Américains et les Français. Le 9 octobre et le 22 novembre 1966, il rencontre successivement le président Johnson et son secrétaire d'État Dean Rusk, puis le secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes, Eugene Rostow. Les Américains se montrent enthousiastes à l'idée de réaliser une étude sur les futures tâches de l'Alliance[2706]. Le 25 novembre 1966, Harmel explique à son homologue français sa

---

militaire d'Evere qui est choisi pour accueillir « provisoirement » le Conseil atlantique dès le 1er octobre 1967. Il est en effet convenu que l'institution serait définitivement installée sur le plateau du Heysel à la fin de l'année 1970. En octobre 1970, le projet de transfert au Heysel, jugé trop onéreux, est néanmoins abandonné (*Le transfert du SHAPE op. cit*, pp. 23-24 ; *L'Alliance atlantique. op. cit.*, pp. 73-74 ; I. Deserno (sous la dir.), *50 ans OTAN. Bruxelles-Belgique,* [Bruxelles], [2017], Archives OTAN, p. 198).

[2700] L'inauguration des nouveaux bâtiments a lieu en mars 1967 pour le SHAPE et en octobre de la même année pour le Conseil (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 622 ; I. Deserno (sous la dir.), *op. cit.*, p. 57). Le 26 mai 1967, Brosio inaugure, en présence de De Staerke, l'exposition « Bruxelles accueille l'OTAN » organisée dans le grand hall du siège de l'OTAN, alors située Porte Dauphine à Paris. Cette exposition vise à préparer les fonctionnaires internationaux et leurs familles à leur future installation en Belgique (*Ibid.*, p. 91).

[2701] APB, Chambre, 26 juillet 1966, p. 26.

[2702] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 630.

[2703] APB, *op. cit.*

[2704] APB, Chambre, 14 juin 1966, p. 15.

[2705] *Ibid.,* 26 juillet 1966, p. 26.

[2706] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 629-630 ; Pierre Harmel, *op. cit.*, pp. 116-117.

volonté de « *procéder à un réexamen des buts de l'Alliance, [qui consisterait à] refaire l'analyse des événements survenus depuis 1949 et [à] élaborer de nouvelles orientations* »[2707]. Couve de Murville adhère au projet. Selon lui, « *les auteurs du traité de l'Atlantique ont été particulièrement sages en prévoyant que de nombreux facteurs pourraient modifier profondément la situation internationale au cours des vingt premières années d'existence de l'Alliance. Ces modifications se sont en effet produites ; elles portent tant sur des facteurs techniques que sur des données politiques.* »[2708]

De son côté, de Staercke fait part des intentions d'Harmel lors d'un déjeuner hebdomadaire, qui a lieu chez Brosio le 9 décembre 1966. Il explique que son ministre promeut une « *discussion sur le rôle de l'Alliance et ce qu'elle représente comme institution* » et une réflexion sur « *la mission à trouver pour l'OTAN* »[2709]. Pour Harmel, la question de la détente devrait être au cœur des débats. Dans son journal, Brosio s'interroge : « *Faut-il vraiment chercher du côté de la mission de l'OTAN et des rapports Est-Ouest ?* »[2710] Dans cette perspective, il explique à de Staercke que « *le premier point dépend[ra] de l'adhésion française et le second de la collaboration allemande* »[2711]. Pour Brosio, « *le rêve d'Harmel n'a pas d'avenir* »[2712] parce qu'il repose sur deux inconnues. D'un côté, « *de Gaulle n'envisage pas, même en rêve, de discuter aujourd'hui de ce qu'il a décidé hier* »[2713]. En témoigne la communication franco-soviétique prononcée à Rambouillet le 8 décembre par le Général et Alexis Kossyguine, le président du conseil des ministres de l'URSS, en faveur d'une « *politique paneuropéenne franco-russe (...) anti-européenne, anti-atlantique et autoritaire* »[2714]. D'un autre côté, « *la bonne volonté de l'Allemagne constitue une autre inconnue : on ne la favorisera certainement pas en faisant la cour à l'URSS et on ne sait pas non plus si le gouvernement allemand ne voudra pas la courtiser lui-même directement* »[2715].

Le 13 décembre 1966, de Staercke envoie à Brosio, « *à titre personnel et secret* », un « *document de travail relatif au problème de la relance atlantique* » proposé par Harmel[2716]. Dans ce « *projet de résolution du Conseil atlantique* », le ministre propose qu'une enquête soit réalisée sur les événements survenus depuis la signature du traité de l'Atlantique Nord

---

[2707] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse Harmel, S.n., Visite de Messieurs Vanden Boeynants et Harmel à Paris, le 25 novembre 1966, s.l., s.d., p. 6.
[2708] *Ibid.*
[2709] M. Brosio, *op. cit.*, p. 349.
[2710] *Ibid.*
[2711] *Ibid.*
[2712] *Ibid.*
[2713] *Ibid.*
[2714] *Ibid.*
[2715] *Ibid.*
[2716] Archives OTAN. De Staercke à Brosio, note n° 2390-D.41.8, Paris, 13 décembre 1966, dans *50th Anniversary, op. cit.*

ainsi que sur « *les circonstances nouvelles* »[2717]. L'objectif de la réflexion consisterait à « *examiner les moyens de perfectionner le dialogue atlantique, notamment du côté européen [et] d'étudier les problèmes liés à la sécurité européenne et à la réunification de l'Allemagne, ainsi que les moyens d'améliorer les relations Est-Ouest* »[2718]. Enfin, pour réaliser cette enquête, Harmel propose que le secrétaire général de l'OTAN et le Conseil en session permanente fassent appel à des experts des pays membres, consultent des personnalités publiques particulièrement qualifiées et constituent des groupes de travail *ad hoc* auxquels un mandat particulier serait donné[2719].

L'idée d'Harmel ne fait pas l'unanimité auprès des Alliés. Les Britanniques craignent que l'initiative du ministre belge ne contribue à compliquer les relations avec la France. Luns se montre assez perplexe et « *éprouve des difficultés à comprendre ce que les Belges veulent exactement* »[2720]. Fanfani n'est pas très enthousiaste non plus. Les Allemands s'interrogent quant à eux sur l'efficacité de la démarche. Aucun pays ne souhaite néanmoins faire obstacle à la proposition belge[2721].

Le 16 décembre 1966, l'idée d'Harmel est acceptée par le Conseil atlantique sous la forme d'une résolution : « *Le Conseil, soucieux d'atteindre les objectifs fondamentaux du Traité de l'Atlantique Nord dans un esprit de cohésion et de solidarité entre les signataires du Traité ; estime indispensable d'analyser les événements politiques survenus depuis la signature du Traité en vue de déterminer leur influence sur les relations internationales et sur l'Alliance elle-même ; décide d'étudier sur cette base les tâches futures de l'Alliance et les mesures à prendre pour y faire face, afin de renforcer l'Alliance en tant qu'élément d'une paix durable : il examinera les moyens de perfectionner les consultations atlantiques, au sein de l'Alliance y compris entre les partenaires européens ; recourra pour effectuer cette étude à un niveau politique élevé aux méthodes les plus appropriées à l'exécution de son mandat. Un premier rapport sera examiné à la session ministérielle du printemps 1967 et le Conseil ministériel du mois de décembre 1967 tirera les conclusions de cet examen* »[2722]. Pour réaliser cette réflexion, il est prévu que les partenaires atlantiques se réunissent en février 1967 afin de

---

[2717] *Ibid.*
[2718] *Ibid.*
[2719] *Ibid.* Pour Harmel, il conviendrait de créer un « *comité spécial* » chargé d'analyser l'influence sur l'Alliance atlantique des événements survenus dans le monde depuis 1949 ainsi que « *le rôle politique de l'Alliance dans le monde d'aujourd'hui* ». Ce comité serait composé de « *représentants de haut niveau* » des gouvernements parties de cette étude. Il serait « *assisté* » par le secrétaire général de l'OTAN et pourrait également se réunir à l'échelon ministériel en vue d'examiner « *les options politiques qu'il faudra prendre à un moment donné* ». Il pourrait en outre, s'il le juge opportun, « *créer des sous-groupes, convoquer des personnalités, charger des institutions spécialisées d'études particulières* » (Archives OTAN. Aide-mémoire du ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, 25 janvier 1967, p. 2, dans *50th Anniversary, op. cit.*).
[2720] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 634.
[2721] *Ibid.*, pp. 634-635.
[2722] AGR, Fonds Harmel, 626, S.n., L'exercice Harmel, s.d., pp. 1-2.

se mettre d'accord sur les thématiques à aborder et sur la méthode à suivre pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil[2723]. L'exercice Harmel, que l'on nomme parfois également le « Plan Harmel », est né. Cette dernière terminologie est cependant quelque peu équivoque puisqu'il ne s'agit en réalité pas d'un « plan » déjà structuré, mais bien d'un « exercice » de réflexion et de prise de conscience[2724].

D'après Davignon, « *Brosio ne croyait pas du tout à l'exercice Harmel. Il pensait qu'il faudrait trouver une autre solution. Brosio ne sera pas un " animateur " [de cette réflexion]. Son rôle y fut marginalisé. Il croyait qu'on pouvait se passer de cet exercice et que la France se rendrait à la raison et reviendrait [sur sa décision]* »[2725]. Et d'ajouter que « *Brosio trouvait également, à raison, qu'on marchait sur ses plates-bandes. L'harmonie sur [l'exercice Harmel] ne fut dès lors pas permanente car comme secrétaire général, il craignait qu'en cas d'échec du projet, cela crée des tensions au sein de l'Alliance. En définitive, il estimait que cela pouvait être dommageable pour l'Alliance et, psychologiquement, il aurait préféré qu'on parle d'un plan Brosio.* »[2726]

Une fois l'idée de la réflexion sur l'avenir de l'OTAN acceptée par le Conseil, il s'agit maintenant d'en organiser l'exercice. Pour Harmel, il convient de déterminer des sujets de discussion qui peuvent contribuer à « *maintenir la cohésion atlantique* »[2727], singulièrement auprès des Français et des Américains. D'après lui, la question de la détente peut susciter le dialogue et rapprocher les partenaires. En février 1967, de Staercke et Davignon se rendent à Washington pour sonder les Américains sur la question de la détente et préparer l'« exercice Harmel ».

De Staercke et Davignon à Washington. Les relations Est-Ouest au cœur de la réflexion

Harmel réfléchit sur les thématiques qui pourraient être abordées lors l'exercice de réflexion sur l'avenir de l'OTAN[2728]. Il souhaite trouver des sujets qui puissent contribuer à créer un « *climat favorable* »[2729] entre les quinze membres de l'Alliance atlantique. Selon lui en effet, « *[q]uand il y a un désaccord entre des hommes publics, il faut toujours chercher les*

[2723] Aide-mémoire, *op. cit.*, p. 1. *;* AMAEB, 18.298/IX/7, S.n., Visite à Washington de l'ambassadeur de Staercke et du vicomte Davignon. Entretiens chez M. Eugène Rostow, assistant secretary of state for European Affairs, le 10 février 1967, p. 5.
[2724] AGR, *op. cit.*, p. 2.
[2725] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 19 mars 2015. Dans son journal, Brosio estime que l'exercice Harmel n'aboutira qu'à une « *mer de papiers* » (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 635).
[2726] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 23 mars 2017.
[2727] *Ibid.*, p. 19 mars 2015.
[2728] Il discute de la problématique avec Rostow le 25 janvier 1967 (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 638).
[2729] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 637.

points sur lesquels on s'entend, essayer de diriger le dialogue vers les points sur lesquels il y a accord, ce qui permet dans un deuxième temps de bâtir sur un climat favorable le dialogue sur les points de désaccord ».[2730]

La question du « partnership » entre l'Europe et les États-Unis l'intéresse particulièrement[2731]. D'après Harmel, le développement de la construction européenne et le maintien de rapports privilégiés avec les États-Unis vont de pair[2732]. En juin 1966, le chef de la diplomatie belge déclare en effet : « *Il [faut] veiller à ce que soit donnée à l'Europe la part de responsabilité qui lui revient [au sein de l'OTAN] (...). Il est bon que notre Alliance (...) soit construite autour de ces deux éléments fondamentaux : les pays européens, d'une part, et les États de l'Amérique du Nord, de l'autre.* »[2733]

Harmel sait néanmoins que cette problématique ne fait pas l'unanimité auprès des partenaires atlantiques et singulièrement auprès des Français, puisque le *partnership* s'oppose directement à l'« Europe européenne » prônée par de Gaulle. Le 19 décembre 1966, le chef de la diplomatie belge avoue à l'ambassadeur de France en poste à Bruxelles qu'il n'a pas osé parler du partenariat entre l'Europe et les États-Unis au Conseil lors de la session de décembre, tant l'opposition de certains Alliés est vive[2734]. Le Canada redoute d'être exclu d'un tel dialogue. Le Danemark et le Portugal craignent que les discussions sur le sujet soient dominées par les Six qui « *se prennent pour l'ensemble de l'Europe* »[2735]. Pour Brosio, « *il vaut mieux laisser l'entreprise de l'Europe aux Européens et ne pas aborder la question du partnership au sein de l'OTAN : en effet, une telle discussion pourrait soit aller dans le sens d'une large indépendance européenne qui diviserait l'Alliance en mettant sur le côté les pays scandinaves, le Canada et les États-Unis, soit sanctionner l'infériorité et l'asservissement de l'Europe, ce qui serait inacceptable pour la France, l'Allemagne et l'Italie* »[2736]. Et d'écrire dans son journal début janvier 1967: « *Il y a un côté européen au projet belge qui reste au fond de la pensée de Harmel et de De Staercke, mais qui ne mène à rien de positif.* »[2737]

Si Harmel comprend rapidement que certains sujets peuvent fâcher, il pense que la notion de détente peut avoir davantage de succès. C'est dans ce cadre qu'il demande à de Staercke et Davignon de se rendre à Washington en prévision de la prochaine session du

---

[2730] Interview de Pierre Harmel par V. Dujardin, le 18 juillet 2000 cité par *Ibid.*
[2731] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 653.
[2732] *Ibid.*, p. 637.
[2733] APB., Chambre, 14 juin 1966, p. 15.
[2734] V. Dujardin, *op. cit.*
[2735] Ce sont les mots du représentant danois, Henning Hjorth-Nielsen prononcés le 17 janvier 1967 (*Ibid.*).
[2736] M. Brosio, *op. cit.*, p. 390.
[2737] *Ibid.*, p. 361. En janvier 1967, Brosio explique à de Staercke qu'il y a, selon lui, « *une certaine logique dans [le] raisonnement [français]* » à propos du « *partenariat euro-américain* ». En effet, pour les Français, « *si l'on veut développer une politique européenne, il faut également le faire dans le domaine militaire. Sans cela, seule l'intégration politique serait mise en avant, ce qui mettrait l'Europe à la merci d'un accord américano-russe.* » (*Ibid.*, pp. 359, 361)

Conseil atlantique. Le chef de la diplomatie belge souhaite en effet sonder les autorités américaines sur l'exercice Harmel et singulièrement sur leur propre vision de la détente. Le 10 février 1967, les deux diplomates rencontrent Eugene Rostow, secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et Harlan Cleveland, représentant permanent des États-Unis auprès de l'OTAN[2738]. Les Américains se félicitent de voir le gouvernement belge apporter « *une contribution active à l'examen des problèmes liés à l'avenir de l'Alliance* »[2739]. Selon eux, l'exercice peut déboucher sur « *une nouvelle définition des rapports entre les Alliés et un renouvellement de l'engagement moral des partenaires* »[2740]. Les États-Unis s'engagent d'ailleurs à réitérer solennellement leur volonté de poursuivre, après 1969, « *leur participation entière au traité de l'Atlantique Nord* »[2741]. Enfin, pour les Américains, « *un des avantages que l'on peut attendre de l'exercice actuel est de convaincre les opinions publiques du caractère nécessaire et vivant de l'Alliance*»[2742]. D'après Cleveland, l'utilité de « *cette nouvelle explication des raisons et des buts de l'Alliance* » a été confirmée par le bourgmestre-gouverneur de Berlin-Ouest Willy Brandt, qui estime que la jeune génération allemande les saisit mal[2743].

Cleveland propose ensuite toute une série de thèmes sur lesquels les travaux pourraient être orientés à bref délai. Parmi les sujets suggérés, il y a l'éventualité d'une conférence sur la sécurité européenne avec une participation américaine, la « *possibilité d'une réduction parallèle des forces*[2744] *[dans les deux parties de l'Europe]*[2745] », question qui intéresse particulièrement les Britanniques, ou encore l'internationalisation des tâches de maintien de la paix au Vietnam à l'issue de la guerre[2746]. Pour de Staercke et Davignon, il convient de donner à l'exercice un départ prudent : énumérer, dès le début, tous les thèmes à discuter risquerait d'amener des réactions négatives. Selon eux, « *[o]n doit accepter une certaine confusion de départ : les différents partenaires viendront avec des idées sans doute très variées et des points de vue particuliers, et les premières séances pourront apparaître décevantes. Ce n'est qu'après une certaine décantation que les travaux pourront s'ordonner*

[2738] AMAEB, 18.298/IX/7, *op. cit.*, p. 1. Robert R. Bowie, conseiller au Département d'État des États-Unis, est également présent (*Ibid.*).
[2739] *Ibid.*
[2740] *Ibid.*
[2741] *Ibid.*
[2742] *Ibid.*, pp. 1-2.
[2743] *Ibid.*, p. 2.
[2744] *Ibid.*, p. 4.
[2745] AMAEB, 18.298/IX/7, S.n., Visite à Washington de l'ambassadeur de Staercke et du vicomte Davignon. Entretiens chez M. Owen, chairman of the policy planning council, le 11 février 1967, p. 7.
[2746] AMAEB, 18.298/IX/7, op. cit, Entretiens chez M. Eugène Rostow, *op. cit.*, p. 4.

plus clairement dans l'assentiment général. »[2747] Cleveland et Rostow adhèrent à ces idées[2748].

Le 10 février, Davignon et de Staercke rencontrent également Walter Stoessel, sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes. Celui-ci leur rappelle la politique du président Johnson en faveur de la détente, qui n'est, selon lui, nullement remise en question par le déroulement de la guerre du Vietnam[2749]. De Staercke explique que son pays mène également une politique audacieuse en matière de dialogue Est-Ouest aussi bien sur le plan multilatéral que dans ses rapports bilatéraux avec les « *nations communistes* »[2750]. Davignon donne un certain nombre d'informations sur les entretiens qu'Harmel a eus avec ses homologues roumains et polonais[2751]. Selon lui, les Polonais sont prêts à discuter largement et « *sur un mode souple* » d'un éventail très vaste de problèmes[2752]. L'attitude des Polonais envers l'Allemagne « *demeure [néanmoins] assez dure ; sans doute pour diminuer la mauvaise impression fournie par cet aspect particulier de leur politique, ils cherchent à se montrer conciliants pour le reste* »[2753]. Par ailleurs, il ressort des entretiens d'Harmel à Bucarest que les Roumains considèrent dépassée l'opposition qui existe entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Néanmoins, aussi longtemps que ces deux organisations n'auront pas été dissoutes, la Roumanie affirme qu'elle restera membre du Pacte de Varsovie[2754].

Pour de Staercke, il est important de poursuivre une politique de détente qui, contrairement à celle de la France, se fonde « *non pas sur la pure notion d'indépendance nationale mais sur la compréhension entre Alliés et l'harmonisation des points de vue au sein de l'OTAN* »[2755]. Selon lui, la position allemande est essentielle à cet égard : « *Les préoccupations de Bonn touchant la réunification doivent légitimement être prises en considération, et il faut reconnaître qu'elles ont freiné les efforts alliés dans le passé. Ainsi, M. Ehrard liait les progrès dans la détente aux progrès éventuels vers la réunification.* »[2756] Si de Staercke reconnaît que la détente n'a pas encore apporté de résultats substantiels, il estime que « *le maintien d'une politique occidentale dynamique mettra l'URSS sur la*

[2747] *Ibid.*, p. 5.
[2748] *Ibid.*, p. 6.
[2749] AMAEB, 18.298/IX/7, *op. cit*, Entretiens chez M. Walter Stoessel, deputy assistant secretary of state for European affairs, le 10 février 1967, p. 1.
[2750] *Ibid.*, p. 3.
[2751] *Ibid.*, p. 5-7.
[2752] *Ibid.*, p. 7. Les Polonais ont exprimé leur intention de soumettre à Genève deux projets de résolution visant à étendre les responsabilités de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe dans le domaine de la limitation de la course aux armements et en matière de coopération technologique. Les Polonais souhaitent également accéder à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou « GATT » (*General Agreement on Tariffs and Trade*) (*Ibid.*, p. 6).
[2753] *Ibid.*, p. 7.
[2754] *Ibid.*, p. 5.
[2755] *Ibid.*, p. 3.
[2756] *Ibid.*

défensive : Moscou ne pourra convaincre indéfiniment ses anciens satellites que l'absence de règlement est due à l'immobilisme des Allemands et de leurs Alliés »[2757].

Une troisième rencontre a lieu le 10 février. De Staercke et Davignon s'entretiennent cette fois avec William Bundy, secrétaire d'État adjoint pour les Affaires d'Asie orientale et du Pacifique. La détente, les relations sino-soviétiques, l'admission du gouvernement de Pékin à l'ONU et la guerre du Vietnam sont au cœur des discussions. De Staercke demande à Bundy si, d'après lui, « *la détente en Europe pourrait bénéficier de la dégradation des relations sino-soviétiques* »[2758]. Pour Bundy, « *il va de soi qu'en raison des évènements actuels, l'URSS est préoccupée par l'Asie mais il serait erroné de croire pour autant qu'elle a détourné son attention de l'Europe. Si une solution négociée peut être apportée au conflit vietnamien, il sera sans doute possible d'accélérer avec l'URSS le processus de la détente. Par exemple, on pourrait sans doute convaincre (...) Moscou de réviser sa position sur le problème de la non-prolifération des armes nucléaires.* »[2759] Bundy doute néanmoins que « *la position de l'URSS ne subisse des modifications fondamentales sur les problèmes européens telle la réunification de l'Allemagne* »[2760].

De Staercke explique également la position actuelle de son gouvernement vis-à-vis de la question de l'admission de la République populaire de Chine à l'ONU. Depuis 1966, la Belgique considère, comme l'a expliqué Harmel à l'ONU en octobre, qu'il faut, « *pour assurer la paix dans le monde, essayer de faire sortir la Chine continentale de son isolement sur le plan international* »[2761]. Le gouvernement belge souhaite néanmoins que « *la République de Chine de Taïwan* » conserve sa place comme État membre des Nations Unies, au même titre que les autres pays qui ne sont pas membres permanents du Conseil de sécurité[2762]. En définitive, explique de Staercke, la Belgique partage la politique de l'Italie et celle du Canada, *« tout en se rendant compte qu'elle ne peut être d'application dans les circonstances actuelles* »[2763].

Le 11 février 1967, les Belges clôturent leur séjour à Washington par une rencontre avec Henry David Owen, directeur de la planification des politiques. Les relations Est-Ouest sont à nouveau au cœur des discussions[2764]. D'après de Staercke, « *[i]l y a toujours eu dans*

[2757] *Ibid.*, p. 4-5.
[2758] AMAEB, 18.298/IX/7, Baron L. Scheyven, ambassadeur de Belgique à Washington à P. Harmel, ministre des Affaires étrangères, 15 février 1967, p. 3.
[2759] *Ibid.*, p. 3.
[2760] *Ibid.*
[2761] AGR, Fonds Harmel, 636, S.n., Le Problème de la Chine, Bruxelles, 26 octobre 1970, p. 1.
[2762] *Ibid.*, p. 2.
[2763] AMAEB, 18.298/IX/7, Baron L. Scheyven, *op. cit.*, p. 6. En 1966, la suggestion canadienne de la présence de « deux Chines » à l'ONU provoque la fureur des dirigeants de Pékin (M. Hammer, « L'entrée de la Chine aux Nations Unies », *Relations internationales*, 2006/3, n°127, p. 74).
[2764] AMAEB, 18.298/IX/7, S.n., Visite à Washington de l'ambassadeur de Staercke et du vicomte Davignon. Entretiens chez M. Owen, *op. cit.*, p. 1.

l'Alliance des timides et des audacieux. (...) La Belgique s'est rangée depuis plusieurs années, et très délibérément, dans le camp des progressistes : M. Spaak a fait à plusieurs reprises le voyage à Moscou pour déceler les possibilités de dialogue, et M. Harmel a entrepris sur des plans très variés de développer la détente, et plus concrètement les rapports de toutes sortes avec l'Europe orientale. Nous croyons que cet effort persévérant en vue d'éveiller la compréhension mutuelle des points de vue, qui pourrait un jour déboucher sur une paix véritable en Europe, est aussi important pour la vitalité de l'Alliance et l'union de l'Occident que le maintien nécessaire de l'appareil de sécurité. »[2765]

Selon de Staercke, parmi les thèmes qui peuvent favoriser le dialogue entre l'URSS et l'OTAN, il y a « *[la] réduction parallèle des forces dans les deux parties de l'Europe* », l'échange d'observateurs militaires et la conclusion d'un accord de « *non-dissémination* » des armes nucléaires[2766]. D'après l'ambassadeur, un accord nucléaire ouvrirait la porte à des tentatives variées d'élargissement de la détente, qui apparaîtraient encore plus prometteuses si un terme pouvait être mis à la guerre du Vietnam[2767].

Owen affirme se ranger sans ambiguïté, tout comme son président, parmi les audacieux de l'Alliance. Il partage également l'opinion de De Staercke sur l'intérêt d'un dialogue avec l'URSS en matière militaire. Sur ce point, il préfèrerait l'établissement de contacts discrets mais permanents avec Moscou plutôt que l'échange de propositions et contre-propositions formelles. Pour de Staercke, « *la voie la plus logique* » passerait par des contacts entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, même s'il reconnaît que cette procédure suscite toutes sortes d'objections chez certains Alliés, et qu'il pourrait dès lors être utile d'en envisager une autre. Owen mentionne enfin la possibilité, à un stade ultérieur, d'une conférence sur la sécurité européenne, à laquelle il faudrait que les États-Unis puissent participer[2768].

Le 22 février 1967, le Conseil de l'OTAN décide, comme l'avait suggéré Harmel en décembre, de créer un « *groupe spécial de représentants gouvernementaux* », dont la présidence sera assurée par Brosio[2769]. Il est prévu que ce « groupe spécial » se réunisse tantôt au niveau des représentants permanents, tantôt « *à un niveau élevé* », c'est-à-dire en présence des ministres, sous-secrétaires d'État et fonctionnaires généraux[2770]. Enfin, la première

---

[2765] *Ibid.*, p. 6.
[2766] *Ibid.*, pp. 7-8.
[2767] *Ibid.*, p. 8.
[2768] *Ibid.*
[2769] AGR, Fonds Harmel, 626, *op. cit.*, p. 2.
[2770] *Ibid.*, S.n., Complément à la note relative à l'exercice Harmel. Évolution et suite des travaux, s.l., décembre 1967.

mission du « groupe spécial » consiste à déterminer les sujets qui seront abordés lors de l'exercice de réflexion sur les tâches futures de l'Alliance atlantique[2771].

Lors de la première réunion de ce groupe, qui a lieu le 6 mars 1967, la délégation belge propose différentes thématiques, comme l'influence éventuelle de « *l'évolution du monde communiste et ses développements en Europe et en Asie* »[2772] sur l'état de l'Alliance et de l'Europe, les répercussions d'un éventuel traité de non-prolifération sur la stratégie atlantique et, enfin, la nécessité d'expliquer le rôle de l'Alliance aux jeunes générations « *parmi lesquelles se sont développées de légitimes aspirations vers la paix* »[2773]. Il est finalement décidé que la réflexion sur les futures tâches de l'Alliance portera sur quatre thématiques principales.

Des travaux préparatoires autour de quatre thématiques

Le 20 mars, les Alliés se mettent d'accord sur quatre thématiques d'étude : les relations Est-Ouest et le problème allemand, les relations entre les Alliés, la politique générale de défense de l'Alliance et, enfin, l'évolution de la situation dans les régions extérieures de la zone OTAN[2774]. L'étude de chacun de ces sujets est confiée à quatre sous-groupes, chacun dirigé par un ou deux rapporteurs choisis par les gouvernements[2775]. L'idée est de désigner des « *hommes d'États, talentueux et déchargés d'autres responsabilités* »[2776]. Le gouvernement belge propose Spaak, devenu ministre d'État, comme rapporteur du sous-groupe numéro 2 relatif aux relations entre Alliés[2777]. Cette nomination a été suggérée par Harmel et peut-être plus encore par de Staercke et Davignon. Le ministre belge sait pourtant

---

[2771] *Ibid.*, S.n., L'exercice Harmel, *op. cit.*, p. 2.
[2772] Archives OTAN. Belgian Delegation. Questions to study for the first meeting of the Special Group on the Future Tasks of the Alliance. (6 mars 1967), FRE, dans *50th Anniversary, op. cit.*
[2773] *Ibid.*
[2774] AGR, Fonds Harmel, 626, L'exercice Harmel, *op. cit.*, p. 3.
[2775] *Ibid.*
[2776] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 630.
[2777] AMAEB,18.298/IX/1-liasse Brosio 1957-1971, A. de Staercke à M. Brosio, Paris, 4 avril 1967. Les autres rapporteurs désignés pour l'exercice Harmel sont : dans le « sous-groupe 1 », pour les relations Est-Ouest, J.H.A Watson, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires étrangères du Royaume-Uni et, pour la sécurité européenne et le problème allemand, Karl Schutz, secrétaire d'État et ministre des Affaires étrangères de la RFA ; pour le « sous-groupe 3 » relatif à la politique générale de défense de l'Alliance, le rapporteur est Foy D. Kohler, sous-secrétaire d'État adjoint des États-Unis, et enfin, pour le « sous-groupe 4 » intitulé « les relations avec d'autres pays du monde » qui aborde l'évolution de la situation dans les régions extérieures de la zone OTAN, le rapporteur est Dr. C.L. Patijn, professeur de relations internationales à l'université d'Utrecht (Pays-Bas) (AGR, Fonds Harmel, 626, *op. cit.*, p. 3 ; *Ibid.*, 747, Rapport sur les futures tâches de l'Alliance, Service de l'information de l'OTAN, Bruxelles, 1968, p. 3 ; Archives OTAN. Communiqué de presse de l'OTAN (67)3, Paris, 13 avril 1967, dans *50th Anniversary, op. cit.*).

que le choix de Spaak ne manquera pas de susciter de vives réactions, singulièrement du côté français[2778].

Les rapporteurs sont assistés par des représentants diplomatiques des quinze pays membres de l'OTAN. De Staercke participe à la réflexion sur la politique générale de défense de l'Alliance et Davignon à celle sur les relations Est-Ouest et celle sur l'évolution de la situation dans les régions extérieures de la zone OTAN [2779]. En définitive, explique de Staercke, « *l'étude des tâches futures de l'Alliance (...) [est] faite sur l'ordre des gouvernements et pour eux, mais non pas par eux, afin de (...) laisser [aux rapporteurs et collaborateurs] la plus grande liberté de conception, d'investigation, de procédure et de conclusion, liberté qui [est] incompatible avec des instructions strictes exprimant la politique de chaque partenaire ou avec la règle de l'unanimité qui régit les décisions de l'OTAN* »[2780].

D'après Davignon, il fallait « *gagner du temps* »[2781] pour surmonter la crise provoquée par le retrait de la France, d'où le travail de réflexion sur les futures tâches de l'Alliance atlantique[2782]. Et d'avouer que « *[l]es travaux préparatoires [à la rédaction du rapport Harmel] ont facilité l'atterrisage sans servir à grand chose. Ainsi par exemple, la réflexion menée sur les relations entre les Alliés n'ira pas plus loin que ce que disait déjà le rapport des Trois Sages à propos de l'importance de la consultation politique.* »[2783]

Le rapport de Spaak ne bénéficie d'ailleurs pas d'un bon accueil, singulièrement auprès des Français, qui estiment que le texte comprend des attaques frontales vis-à-vis de la politique étrangère du général de Gaulle[2784]. Brosio estime quant à lui que « *les brillantes idées que Spaak partage avec Harmel et qui visent à accepter l'idée que, " avec le traité de non-prolifération, l'Europe indépendante [des États-Unis] n'existe plus " [le] mettent en*

[2778] Couve de Murville déclare en effet que la nomination de Spaak comme rapporteur constitue un « *acte de provocation* » (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 642). André Molitor, chef de cabinet du roi, avait pourtant mis Harmel en garde. Il estime en effet dangereux de choisir un « *homme du calibre [de] Spaak* » (*Ibid.*, pp. 620-621 et 630).

[2779] Archives OTAN. AC/261-N/4(Révisé). Groupe spécial sur les tâches futures de l'Alliance. Composition des quatre sous-groupes (17 avril 1967) FRE, dans *50th Anniversary, op. cit.* ; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 640.

[2780] AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke, « L'Alliance atlantique et son avenir », *op. cit.*, p. 356.

[2781] *Ibid.*

[2782] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 639.

[2783] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 23 mars 2017.

[2784] *Ibid.* Dans son rapport sur les « relations entre les Alliés », Spaak se demande notamment « *s'il est possible d'établir une distinction entre l'Alliance atlantique et l'OTAN. (...) L'une [des parties] peut-elle refuser [d'] appliquer [l'article 9 du Traité qui établit " toute l'Organisation atlantique "], mettant ainsi en cause l'unité de l'Organisation ?* ». Selon lui, si cette distinction est admise et que la « *communauté atlantique* » n'est dès lors plus envisageable, la consultation politique reste plus que jamais indispensable pour « *renforcer les liens* » entre les pays de l'Alliance. Il s'interroge également sur la possibilité d'« *avancer sur [le] terrain [de la coopération intereuropéenne au sein de l'Alliance ou " partnership Europe-États-Unis "] sans savoir si la Grande-Bretagne adhèrera ou non au Marché Commun* ». Et d'ajouter : « *Quel pourrait être l'objectif de cette coopération européenne au sein de l'Alliance atlantique ? Militaire ? Une réponse adéquate ne dépend-elle pas de savoir si un traité sur la non-prolifération sera ou non signé ?* » (Archives OTAN. Belgian Delegation. Activity report by rapporteur of Sub-group 2. (24 May 1967) FRE, pp. 2, 4-8, dans *50th Anniversary, op. cit.)*

désaccord avec [Spaak] pendant l'exercice Harmel »[2785]. Et d'ajouter que « *[l]e problème est que mon point de vue [est si différent de celui de Spaak qu'] il ne reste rien [d'intéressant] du travail réalisé par Spaak dans le sous-groupe II* ».[2786] Si Spaak a conscience du côté « *provocant* » des idées qu'il développe, il estime néanmoins que l'exercice de réflexion « *n'a de sens et d'utilité que si l'on ne cherche pas à éviter les difficultés, si on a le courage de les aborder et d'en parler librement dans une atmosphère de confiance et de discrétion* »[2787]. Le fait que Spaak se fasse souvent remplacer par de Staercke lors des réunions prévues pour son sous-groupe est assez mal vu et attise les tensions[2788].

De son côté, Harmel avoue « *ne pas avoir (...) le temps* » de lire l'entièreté des rapports des sous-groupes. Il considère d'ailleurs que c'est le Conseil des représentants permanents qui est chargé de les analyser « *avec beaucoup d'attention et (...) de faire le ménage* »[2789]. Il suit néanmoins les travaux d'assez près[2790]. Selon le chef de la diplomatie belge, le document consacré à la politique générale de défense de l'Alliance, auquel de Staercke a contribué, est le « *meilleur des quatres documents* »[2791]. Les auteurs de ce texte, aussi appelé « rapport Kohler » du nom de son rapporteur, s'interrogent sur « *la nature de la détente, son lien avec la dissuasion et ses incidences sur les politiques de défense de l'Alliance* »[2792]. Ces questions intéressent particulièrement dans un contexte de relative détente (« *partial detente* »[2793]). Le comité militaire de l'OTAN songe en effet à remplacer le concept stratégique des représailles massives par celui de la riposte graduée[2794]. Le rapport Kohler rappelle que la politique de sécurité de l'OTAN repose sur le maintien d'« *une force*

[2785] M. Brosio, *op. cit.*, p. 390.
[2786] *Ibid.*
[2787] *Ibid.*
[2788] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 642.
[2789] *Ibid.,* p. 639.
[2790] *Ibid.*
[2791] *Ibid.*, p. 644. Le rapport relatif à la situation dans les régions extérieures à la zone OTAN n'a pas eu le même succès. Les Américains n'ont pas pu obtenir, par le biais de ce document, le soutien des partenaires atlantiques à leur politique au Vietnam. De son côté, Harmel regrette que la réflexion de ce sous-groupe n'ait pas conduit à des résolutions sur la question de l'aide économique aux pays en voie de développement. (*Ibid.*, pp. 638-639).
[2792] Archives OTAN. United States Delegation. Memorandum by F. Kohler to the Secretary General containing a status report from Sub-group 3, along with an outline for the study of Future Defense Policy (25 May 1967) ENG, p. 1, dans *50th Anniversary, op. cit.*.
[2793] *Ibid.*, p. 1.
[2794] *Ibid.*, US Rapporteur's preliminary outline as a basis for discussions on the first meeting of Sub-group 3 (17 April 1967) ENG, p. 3, dans *50th Anniversary, op. cit.* L'annonce du retrait de la France de la structure militaire intégrée de l'OTAN rend désormais possible l'adoption de la doctrine de la riposte graduée, dans une période de relative détente. Le gouvernement français s'opposait jusque-là à ce que l'OTAN renonce à la doctrine des représailles massives, craignant un affaiblissement de la garantie de sécurité américaine. Avec la riposte graduée, au lieu de monter immédiatement aux extrêmes en cas d'attaque, l'OTAN prépare trois formes de riposte militaire pouvant s'appliquer, selon les cas, soit successivement soit simultanément. La première se ferait à l'aide d'armes conventionnelles, la deuxième avec des armes nucléaires tactiques et la troisième, en ultime recours, avec des armes nucléaires stratégiques (E. Hoorickx, « Stratégie atlantique et position de la Belgique dans la " détente " (1954-1972) », *Stratégique*, n°110, 2015, p. 87).

militaire solide face à un danger permanent »[2795]. Il envisage néanmoins une détente prudente et progressive. Ainsi, selon ce document, « *[l']équilibre des forces est une condition nécessaire pour progresser de manière significative vers le désarmement. Inversement, les mesures de désarmement doivent tenir compte de la nécessité de maintenir un équilibre des forces* »[2796]. Le rapport Kohler s'intéresse également à deux problématiques susceptibles de répondre « *aux exigences de sécurité et aux objectifs politiques de l'Alliance* »[2797], à savoir la maîtrise des armements (*arms control*) et les « *réductions équilibrées des forces* (*balanced force reductions*) »[2798]. Le rapport du sous-groupe relatif aux relations Est-Ouest, auquel Davignon participe, insiste quant à lui sur le fait que l'Alliance atlantique est « *le cadre le mieux désigné pour assurer la mise au point des arrangements collectifs qui, abolissant les antagonismes Est-Ouest, garantiront la paix et rendront un jour à l'Europe son unité* »[2799].

Début octobre 1967, les rapports finaux des différents sous-groupes font l'objet d'un « document de synthèse » qui donne lieu à de nouveaux débats entre les sous-groupes et le groupe spécial réuni au niveau des représentants permanents[2800]. Les discussions s'avèrent particulièrement difficiles avec la France. Ainsi, d'après Rothschild, les « *milieux dirigeants français [envisagent l'] exercice Harmel dans [une] atmosphère de suspicion et [de] tension nerveuse telles qu'ils [ne sont pas] loin de croire à un dessein secret de la diplomatie belge tendant à mettre Paris en accusation devant l'Alliance* ».[2801] Il estime néanmoins que « *[l]es propos conciliants que [Spaak tient] en privé [avec] M. Seydoux [dissipent les] craintes [de ce dernier] et [sont] enregistrées avec satisfaction* »[2802]. De Staercke, qui assiste aux discussions entre Spaak et Roger Seydoux[2803], soulignera plus tard le rôle positif joué par ce

---

[2795] *Ibid.*, p. 2.
[2796] Archives OTAN. United States Delegation, *op. cit.*, p. 4, dans *50th Anniversary, op. cit.*
[2797] *Ibid.*, p. 1.
[2798] *Ibid.*, p. 5.
[2799] *Ibid.*, Belgian Delegation. Note for the rapporteurs of the sub-group 1 "L'Alliance atlantique, les relations Est-Ouest, les problèmes d'un règlement européen" (20 June 1967) FRE, pp. 6-7, dans *50th Anniversary, op. cit.* Cette idée, exprimée par la délégation belge, est également présente dans le rapport final du sous-groupe 1 (Archives OTAN, German and United Kingdom Delegation. Mr. Schütz and Mr. Watson draft report on East-West relations, Détente and a European settlement for the use of Sub-group 1 (11 September 1967) ENG, p. 12, dans *50th Anniversary, op. cit.*).
[2800] AGR, Fonds Harmel, 626, S.n., Complément à la note relative à l'exercice Harmel. Évolution et suite des travaux, s.l., décembre 1967.
[2801] AMAEB, 18.298/IX/3-liasse L, Rothschild à Belext Bru, Télégramme chiffré nr 409 du 16 novembre 1967, Paris, p. 4.
[2802] *Ibid.*
[2803] *Ibid.*, p. 3. Roger Seydoux Fornier de Clausonne est le représentant permanent de la France auprès du Conseil atlantique de 1967 à 1968. Son frère, François Seydoux, a également occupé ce poste de 1962 à 1965 (*Who's Who in France*, 1979-1980, Paris, 1979, p. 1447). De Staercke s'entend particulièrement bien avec Roger Seydoux. Il reçoit régulièrement celui-ci et son épouse Jacqueline dans sa maison bruxelloise et leur offre des tissus produits par l'entreprise de la famille de Staercke (AMAEB, 18.298/IX/7, R. Seydoux, ambassadeur de France à Moscou à A. de Staercke, Moscou, 21 juillet 1969). À plusieurs reprises, André de Staercke met également à disposition des frères Seydoux et de leurs épouses respectives sa maison de Grimaud, près de Saint-Tropez (AMAEB, 18.298/IX/7, F. Seydoux de Clausonne, Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'OTAN à A. de Staercke, 18 août [1963] ; AMAEB,18.298/IX/7, Jacqueline Seydoux, épouse de R. de Seydoux, ambassadeur de France à Moscou, à A. de Staercke, 28 mai 1970, pp. 1-2.

dernier dans la rédaction du rapport Harmel, document qui pourrait, selon lui, « *avoir en sous-titre celui de " rapport Seydoux "* »[2804].

De Staercke participe à l'exercice Harmel jusqu'à ce qu'il soit atteint d'une tuberculose fin novembre 1967, ce qui l'empêche de contribuer pleinement à la rédaction finale du rapport[2805]. D'après Davignon, il reste en effet « *utile intellectuellement* »[2806] malgré sa maladie. De Staercke écrira plus tard : « *Harmel disait souvent que c'était Davignon et [moi-même] qui [avions] rédigé le rapport, mais je devais le reprendre en disant que c'était lui. Il dominait la question et nous envoyait, Davignon et moi, au charbon. Il n'y aurait pas eu de rapport Harmel sans lui.* »[2807]

Malgré des pourparlers parfois difficiles avec la France[2808], l'exercice de réflexion aboutit à l'adoption du « *rapport sur les futures tâches de l'Alliance* ». La détente, thématique centrale du document, est présentée non seulement comme une mission de l'Alliance indissociable de celle de la défense, mais également comme un instrument nécessaire à la cohésion atlantique.

Le rapport Harmel « codifie le couple détente-défense »

Lors de la session du Conseil du 14 décembre 1967, les quinze États membres adoptent le « *rapport sur les futures tâches de l'Alliance* », également appelé « rapport Harmel »[2809]. L'avant-propos du document explique que le rapport est « *important (...) parce qu'il a été approuvé à l'unanimité par les quinze membres de l'alliance et qu'il constitue une vigoureuse réaffirmation des buts et objectifs de l'OTAN (...) à un moment où la question de*

[2804] AMAEB, 18.298/IX/7, [Discours prononcé par A. de Staercke au Conseil de l'OTAN lors du départ de R. Seydoux], [1968], p. 3.
[2805] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 28 juin 2016.
[2806] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 645.
[2807] Interview d'André de Staercke par V. Dujardin, le 31 octobre 2000, dans V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 645. D'après Harmel, le résultat final du rapport est dû à de Staercke, Davignon et François-Xavier van der Straten-Waillet, le directeur général de la politique du ministère belge des Affaires étrangères. Davignon avoue avoir rédigé au moins les trois quarts du rapport final, en concertation avec Harmel (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 645).
[2808] Les conversations Harmel-Davignon-Couve de Murville à Paris les 19 et 20 novembre 1967 semblent avoir joué un rôle important pour convaincre les Français, et de Gaulle en particulier, d'adhérer au rapport sur les futures tâches de l'OTAN (J.-R. Charles, *The Future Tasks of the Alliance: NATO's 1967 Harmel Exercise and Report*, pp. 353-355, cité par V. Dujardin, *op. cit.*, p. 646). Le 12 décembre 1967, suite à une ultime entrevue entre Couve de Murville, Harmel et Davignon, la France accepte les responsabilités politiques de l'Alliance en matière de détente et en particulier dans le domaine du désarmement et du problème allemand (*Ibid.*, p. 647). Davignon émet trois hypothèses pour expliquer l'approbation française du rapport : « *La déception de la réponse russe quant aux ouvertures diplomatiques françaises ; une pression des Allemands afin d'obtenir un soutien de l'Alliance dans son Ostpolitik ; ou le désir d'éviter un conflit avec l'OTAN en plein désaccord au sein de la CEE quant à l'entrée de la Grande-Bretagne.* » (*Ibid.*)
[2809] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/4-Rome. 6/7 septembre 1973. Collège de Défense de l'OTAN, [A. de Staercke], Conférence Collège de Défense OTAN, Rome, 6 septembre 1973, p. 8.

l'existence même des alliances est largement débattue »[2810]. Si aucune allusion n'est faite au retrait de la France, l'avant-propos mentionne néanmoins les « *doutes émis dans certains milieux (...) quant à la nécessité actuelle de l'OTAN* »[2811].

Le rapport Harmel rappelle que « *le but ultime de l'Alliance est de parvenir à un ordre pacifique juste et durable en Europe, accompagné des garanties de sécurité appropriées* »[2812]. Le document explique également les deux fonctions essentielles de l'Alliance atlantique, à savoir, d'une part, « *maintenir une puissance militaire et une solidarité politique suffisantes pour décourager l'agression et les autres formes de pression et pour défendre le territoire des pays membres en cas d'agression* »[2813]. D'autre part, il convient d'« *utiliser l'Alliance dans un esprit constructif dans l'intérêt de la détente* ».[2814] « *La sécurité militaire et une politique de détente ne sont [en effet] pas contradictoires mais complémentaires. La défense collective est un facteur de stabilité dans la politique mondiale. Elle est la condition nécessaire d'une politique efficace visant à un plus grand relâchement des tensions.* »[2815]

Le rapport précise en outre que « *la doctrine soviétique de la " coexistence pacifique " a modifié la nature de l'affrontement avec l'Ouest, mais non les problèmes fondamentaux* »[2816]. Et d'ajouter que « *[l]a participation de l'URSS et des USA sera nécessaire pour le règlement des problèmes politiques en Europe* »[2817].

La suite du rapport est essentiellement consacrée à la notion de détente. Le texte encourage le développement de celle-ci sur une base bilatérale et multilatérale, afin de parvenir à un renforcement de la paix[2818]. Selon ce document en effet, « *[c]haque Allié devrait jouer pleinement son rôle dans l'amélioration des relations avec l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est, en tenant compte du fait qu'il ne faut pas laisser la recherche de la détente aboutir à une rupture de l'Alliance. Il ne fait aucun doute que les chances de succès seront les plus grandes si les Alliés continuent d'agir dans le même sens.* »[2819] Le rapport précise d'ailleurs « *l'importance du rôle que l'Alliance est appelée à jouer dans les prochaines années en vue du développement de la détente* »[2820].

En outre, le rapport explique qu'afin d'aboutir à « *une véritable détente avec l'Est* »[2821], les Alliés « *examineront et réviseront les mesures politiques propres à (...) mettre*

[2810] AGR, Fonds Harmel, 747, Rapport sur les futures tâches, *op. cit.*, p. 1.
[2811] *Ibid.* Il est intéressant de remarquer que le terme « OTAN » n'apparaît pas dans le rapport lui-même.
[2812] *Ibid.*, p. 6, § 9.
[2813] *Ibid.*, p. 5, § 5.
[2814] *Ibid.*
[2815] *Ibid.*
[2816] *Ibid.*, p. 4, § 4.
[2817] *Ibid.*, p. 5, § 5.
[2818] *Ibid.*, p. 6, § 10.
[2819] *Ibid.*, p. 6, § 7.
[2820] *Ibid.*, p. 8, § 17.
[2821] *Ibid.*, p. 7, § 12.

fin à la division de l'Allemagne et à favoriser la sécurité européenne »[2822]. Les Alliés s'engagent également à intensifier les études sur « *des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements, et notamment la possibilité de réductions [sic] des forces équilibrées* »[2823]. Enfin le rapport encourage la consultation politique entre les partenaires atlantiques sur les « *problèmes internationaux importants* »[2824].

Sans surprise, les thématiques de « communauté atlantique » et de « partenariat euro-américain », si chères aux Belges[2825], n'apparaissent pas dans le rapport Harmel. Le document fait néanmoins remarquer que, « *[b]ien que la disparité entre la puissance des États-Unis et celle des États européens subsiste, l'Europe s'est relevée et est en marche avec le reste du monde ; dans le même temps, des problèmes majeurs ont surgi dans les relations entre pays développés et en voie de développement* ».[2826] L'Alliance ne s'engage cependant nullement sur une aide économique aux pays en voie de développement, comme l'aurait souhaité Harmel.

Selon de Staercke, l'idée centrale du rapport est donc que « *l'Alliance atlantique n'est plus seulement une organisation militaire défensive [mais qu']elle est devenue le moyen indispensable d'une politique pacifique. Dès lors, si la défense reste essentielle à l'Alliance, elle n'en est plus l'élément fondamental. La défense ne se justifie qu'en vue de la détente et la détente ne se conçoit pas sans une défense efficace.* »[2827] En défintive, explique de Staercke, le rapport Harmel « *codifi[e]* »[2828] le « *couple détente-défense* »[2829], qui sous-tend la stratégie de l'OTAN pendant sa « *troisième décade* »[2830].

L'exercice du rapport Harmel permet à l'OTAN non seulement de surmonter la crise provoquée par le retrait français mais également de sortir renforcée de l'épreuve[2831]. Pour de Staercke en effet, « *[l]a vitalité de l'Alliance s'est affirmée dans la crise que lui a fait traverser l'attitude de la France à son égard. Le brusque retrait de celle-ci de toute l'organisation militaire collective aurait pu lui porter un coup mortel. Si l'on y ajoute l'ultimatum du départ des installations militaires hors du territoire français qui, comme tous*

[2822] *Ibid.*
[2823] *Ibid.*, §13.
[2824] *Ibid.,* §15.
[2825] Selon Harmel, ces deux thématiques « *appartienn[ent] au patrimoine de recherches et d'espoirs antérieurement exprimés au sein de l'Alliance* ». Il précise que ces problématiques ont été évoquées lors des conversations préparatoires au rapport sur les tâches futures de l'Alliance (V. Dujardin, *op. cit.*, p. 653).
[2826] AGR, Fonds Harmel, 747, *op. cit.*, p. 4, § 4.
[2827] AMAEB, 18298/VI/3- liasse OTAN 1969-1974, A. De Staercke, « Évolution et perspectives de l'Alliance atlantique », *Le Monde atlantique,* juin 1971, n°5, p. 14.
[2828] AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse : 18.298/VI/4-Rome. 6/7 septembre 1973. Collège de Défense de l'OTAN, [A. de Staercke], Conférence Collège de Défense OTAN, Rome, 6 septembre 1973, p. 8.
[2829] *Ibid.*, p. 7.
[2830] *Ibid.*, liasse 18.298/VI/4-Conférence 9 février 1971. École de Guerre, [A. de Staercke Conférence 9 février 1971. École de Guerre], p. 8.
[2831] G.-H. Soutou, *La Guerre froide de la France*, *op. cit.*, p. 338.

les ultimatums, avait été calculé pour qu'on ne puisse y répondre, on aurait dû simplement enregistrer l'écroulement. Ce n'est pas ce qui s'est produit. L'Alliance a relevé les défis, réalisé les départs, mis au point une organisation militaire à quatorze, sans la France, qui fonctionne mieux que l'ancienne parce qu'elle est moins brimée, maintenu le Conseil Atlantique qui demeure le cadre d'une coopération et d'une direction politique possibles à quinze, avec la France. »[2832]

D'après Davignon, « *[l]e rapport Harmel qui était au départ un document circonstanciel, c'est-à-dire une réponse à une décision unilatérale de la France, est devenu (…) un document stratégique (…) qui a pris une place plus importante que prévue (…) et qui constitue encore aujourd'hui un document de référence sur le développement de l'Alliance atlantique du point de vue de la détente* »[2833]. Selon lui, « *personne n'avait prévu que le rapport Harmel deviendrait une doctrine* »[2834]. Et de Staercke de conclure que « *[c]'est [Harmel] qui a été le premier à formaliser si bien l'idée de complémentarité entre la défense et la détente* »[2835].

La rédaction du rapport Harmel se clôture alors que de Staercke entame les dernières années de sa carrière à l'OTAN. La marge de manœuvre dont il disposait jusque-là, surtout lorsqu'il travaillait avec Spaak, se rétrécit peu à peu. Alors qu'Harmel prend quelques ultimes initiatives pour mettre le rapport qui porte son nom au cœur de l'action politique de l'OTAN, le rôle de De Staercke se réduit progressivement à celui de témoin du passé et observateur du présent. Les conversations multilatérales sur la sécurité en Europe à Helsinki coïncident avec le retrait de Pierre Harmel de la politique étrangère belge, qui elle-même perd de sa visibilité.

[2832] AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke, « L'Alliance atlantique et son avenir », *op. cit.*, p. 355.
[2833] Interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 19 mars 2015.
[2834] *Ibid.*, le 4 septembre 2015.
[2835] Interview d'André de Staercke par V. Dujardin, le 31 octobre 2000, cité dans V. Dujardin, *op. cit.*, p. 646.

Chapitre 4. Fin de carrière pour André de Staercke, témoin lucide d'une ultime relance de la détente

Le rapport Harmel au cœur de l'action politique de l'OTAN

Le rapport Harmel, dans lequel il est prévu que soient menés parallèlement le renforcement continu de l'Alliance et les négociations de désarmement avec l'URSS, propose un compromis, voire un état d'esprit qui contribuera à maintenir vaille que vaille la cohésion des Alliés dans les années suivantes[2836]. De Staercke le comprend bien, lui qui en août 1968 écrit à Harmel : « *Votre plan, d'après les déclarations des membres du Conseil, restera la base de l'action politique de l'OTAN.* »[2837]

À cette époque, Harmel se trouve clairement du côté de ceux qui, parmi les ministres des pays membres de l'OTAN, prennent le plus d'initiatives en faveur de la détente[2838]. Rapidement qualifié de « *pèlerin de la détente* »[2839], Harmel remplit son nouveau rôle : « *Aplanir les voies pour des négociations ultérieures entre les quatre grandes puissances ou entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie.* »[2840] Ainsi, dans la perspective de la réunion ministérielle du Conseil atlantique de Reykjavik qui a lieu en juin 1968, le chef de la diplomatie belge réussit à convaincre la plupart des gouvernements occidentaux de la nécessité de passer de la parole aux actes et de lancer un message clair à l'égard de l'Est en faveur du désarmement[2841]. Sur ce sujet, de Staercke écrit à son ministre en avril 1968 : « *On pourra cette fois parler plus de la détente que de la défense.* »[2842] Le communiqué final de Reykjavik propose très habilement aux Soviétiques des négociations de désarmement avec, à l'appui, une réduction équilibrée des forces en Europe[2843]. Les conversations d'Harmel avec Rapacki en mars 1968 constituent à cet égard une préparation utile au « *signal de Reykjavik* » ardemment préconisé par le ministre belge et auquel la France ne s'est pas entièrement associée[2844].

En juillet 1968, la Belgique n'a également aucun mal à ratifier le traité de non-prolifération (TNP) signé le 1er juillet 1968 par deux catégories de signataires : les pays nucléaires (l'URSS, les États-Unis et le Royaume-Uni sans la France ni la Chine) qui

---

[2836] G.-H. Soutou, *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2001, pp. 675-676.
[2837] V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004, p. 681.
[2838] *Ibid.*, p. 668.
[2839] L'expression est celle de Gontran de Juniac, ambassadeur de France en Belgique de 1970 à 1973 (*Ibid.*, p. 705).
[2840] *Le Monde*, 1er août 1969, cité par *Ibid.*
[2841] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 669, 671.
[2842] *Ibid.*, p. 669.
[2843] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 676.
[2844] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 663, 670-671. La France admet certaines dispositions importantes du communiqué et s'engage à continuer à participer aux études sur la possibilité de réductions équilibrées des forces entre l'Est et l'Ouest, singulièrement dans la partie centrale de l'Europe (*Ibid.*, p. 671).

s'engagent à ne pas aider les pays non nucléaires à le devenir, et les pays non nucléaires signataires qui s'engagent à le rester[2845].

Dès après l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie en août 1968, Pierre Harmel rompt immédiatement les négociations avec la Pologne et ajourne le voyage qu'il devait faire en Yougoslavie, malgré la condamnation par cette dernière du comportement des troupes du Pacte de Varsovie[2846]. De Staercke écrit alors à Davignon qu'il est « *possible et même probable que l'affaire tchèque [soit] un premier signe de la décomposition d'un empire* »[2847]. Il rapporte par ailleurs que la décision de l'URSS d'intervenir en Tchécoslovaquie n'a été connue à l'OTAN que lorsque l'invasion avait réellement commencée. Et d'ajouter qu'« *[à] l'OTAN, on était furieux contre cette faillite du renseignement* »[2848]. L'invasion de la Tchécoslovaquie ne suscite néanmoins pas de réactions fermes de la part de l'Occident[2849]. Le besoin de détente est en effet trop fort pour que l'affaire soit considérée autrement que comme un « *incident de parcours* » sur la voie de la détente, pour reprendre l'expression du ministre des Affaires étrangères français de l'époque, Michel Debré[2850]. Harmel reste, pour sa part, d'une prudence attentiste et exclut clairement tout retour à la guerre froide. Dans un télégramme qu'il transmet aux ambassades belges, il proteste néanmoins « *contre toute violation de la souveraineté* »[2851].

Le 18 septembre 1968, lors d'un déjeuner des représentants permanents auprès de l'OTAN organisé par Cleveland, de Staercke donne son avis sur la réaction occidentale vis-à-vis de l'invasion de la Tchécoslovaquie. Son point de vue est, dit-il, sur le fond, « *en accord avec la position de [son] ministre* »[2852]. De Staercke regrette que l'Occident n'ait pas réagi d'une même voix. Selon lui en effet, « *[ce ne sont] plus des déclarations individuelles, quelles que soit leur importance, comme celles de M. Johnson, de M. Rusk, du Général de Gaulle, ou de tout autre homme d'État, sur un plan individuel, qui [sont] attendues [mais*

[2845] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 680 ; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 672. Les États signataires du TNP s'engagent à mener des négociations en faveur d'une cessation de la course aux armements nucléaires, à obtenir dans un futur proche un désarmement atomique et, enfin, à défendre tout État signataire qui se verrait attaqué (*Ibid.*).
[2846] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 674, 677 et 694.
[2847] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse E. Davignon 1964-1974, A. de Staercke à E. Davignon, Bruxelles, 19 septembre 1968, p. 1.
[2848] V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 673-674.
[2849] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 687. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie, les ministres de la Défense des pays membres de l'OTAN conviennent, dans un premier temps, de « *maintenir les forces de l'Alliance à leur niveau global actuel* ». Ils adoptent, en outre, sous l'impulsion des Américains, plusieurs mesures pour accroître les effectifs, le matériel, les niveaux des stocks, les troupes de réserve et les possibilités de mobilisation des forces en Europe (AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1957-1971, Discours du Secrétaire Général de l'OTAN à l'Assemblée de l'Atlantique Nord 18 octobre 1969, Secrétariat International, [Bruxelles], octobre 1969, p. 9 ; AMAEB, 18.298/III-IV- liasse III P.H. Spaak, S.n., « L'assemblée des associations atlantiques demande le renforcement du potentiel militaire de l'OTAN », *Le Monde*, 21 octobre 1968).
[2850] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 682.
[2851] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 674.
[2852] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse E. Davignon, *op. cit.*, p. 3.

bien] la réaction pesée d'une organisation libérale comme celle de l'OTAN »[2853]. Et d'ajouter : « *Fallait-il vraiment attendre pour négocier avec les Russes que la Tchécoslovaquie fût évacuée, comme l'avait dit le Général de Gaulle ? Et si les chances d'un accord sur les A.B.M. étaient proches ? Et si la situation au Moyen-Orient, qui se détérior[e] tous les jours, exigeait une entente russo-américaine ?* »[2854] Pour de Staercke, « *[l]a survie du monde, les chances de la détente, l'amélioration future des perspectives tchécoslovaques exig[ent] une attitude souple, définie dans sa souplesse comme une manière de saisir les occasions et même de les susciter* »[2855]. Si les représentants permanents et Brosio approuvent le point de vue de De Staercke, Seydoux émet une réserve : « *Votre exposé (...) fut brillant, mais je ne puis pas y acquiescer de peur que mon gouvernement ne dise non à ce qui serait une activité collective de l'Alliance.* »[2856]

En septembre 1968, Harmel accepte de se rendre en Roumanie, pays qui a fermement condamné l'action des Soviétiques en Tchécoslovaquie[2857]. Lui et le président Ceausescu s'accordent sur l'importance de la reprise de la détente et l'intérêt de la résolution de la question allemande, en dépit des circonstances de l'époque[2858]. En octobre 1968, Harmel rappelle, devant la tribune des Nations Unies, « *l'inadmissibilité de l'intervention [soviétique] dans les affaires intérieures des États* »[2859]. Par ailleurs, il refuse, dans un premier temps, de répondre aux invitations des autorités soviétiques à se rendre à Moscou[2860].

Le 17 mars 1969, les pays du Pacte de Varsovie font une déclaration à Budapest en faveur de la tenue d'une conférence de sécurité en Europe. Le 5 décembre, les pays de l'OTAN répondent favorablement à cet « *appel de Budapest* », en s'appuyant, dans leur déclaration, sur le double concept de défense et de détente du rapport Harmel[2861].

En mai, le chef de la diplomatie belge rencontre son homologue tchécoslovaque Jan Marko et aborde avec lui le problème des relations Est-Ouest ainsi que la question de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), mais les échanges ne

---

[2853] *Ibid.,* p. 2.
[2854] *Ibid.*
[2855] *Ibid.*, pp. 2-3. André de Staercke préconise une réaction occidentale axée sur quatre points : « *1. Identification de la situation dans des termes appropriés et non provocants ; 2. Avertissement sans provocation que les difficultés soviétiques ne [doivent] et ne [peuvent] pas devenir l'alibi d'actes contraires au droit international ou de diversions pour faire oublier ces difficultés. À cet égard l'Occident [doit] clairement indiquer ce qui [a] déjà été dit individuellement par les trois Grands, que les difficultés soviétiques ne [doivent] pas être pour eux un prétexte d'intervention en Allemagne considérée comme coupable de tout ; 3. Renforcement de l'Alliance sur les plans militaires jugés nécessaires ; 4. Réaffirmation de la volonté de détente.* » (*Ibid.,* p. 2)
[2856] *Ibid.*, p. 3.
[2857] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 677.
[2858] NARA, Central Files, RG 59, 1967-69, Smriver, Harmel talks with Ceausescu and Maurer, Paris, 10 septembre 1968, pp. 1-3.
[2859] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 675.
[2860] *Ibid.,* pp. 674-675, 679-680
[2861] *Ibid.*

produisent pas de résultats particulièrement importants. En matière de coopération économique, des perspectives sont envisagées pour plusieurs entreprises belges[2862].

Fin juillet 1969, Harmel est le premier homme politique occidental à se rendre dans la capitale soviétique depuis les événements tchécoslovaques[2863]. Il voyage discrètement, même s'il a, bien entendu, reçu le feu vert des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN. Harmel considère que cette visite devrait permettre d'éviter que « *le dialogue avec la Russie ne soit pas seulement américain* »[2864]. La rencontre a lieu avec le ministre des Affaires étrangères Gromyko, puis avec le président du Conseil des ministres Kossyguine. Les questions de sécurité européenne et la problématique du désarmement et de l'Allemagne sont largement abordées. André de Staercke accompagne Harmel pour souligner la conformité de la démarche du ministre belge avec les positions défendues par les autres membres de l'OTAN[2865]. Davignon et l'ambassadeur de Belgique à Moscou sont également présents[2866]. D'après Harmel, si le voyage moscovite ne débouche pas sur des avancées spectaculaires, il permet néanmoins aux Soviétiques de comprendre la nécessité pour les Occidentaux de dresser une liste de sujets susceptibles d'être discutés lors d'une éventuelle « *conférence de sécurité européenne* »[2867]. Parmi les thématiques qui intéressent les Occidentaux, il y a la limitation des armements ou le désarmement, les mesures de coopération économique, technologique et culturelle et, enfin, le problème de l'Allemagne et de Berlin[2868]. C'est également lors de cette rencontre que les Soviétiques acceptent la participation des Américains à une éventuelle conférence pour la sécurité et la coopération en Europe[2869]. En juillet 1969, Harmel se rend également en Pologne et en Yougoslavie, afin de pousser

---

[2862] *Ibid.*, p. 682.
[2863] *Ibid.*, p. 683.
[2864] *Ibid.*
[2865] *Ibid.*, pp. 682-684. Lors de ses conversations à Moscou, Harmel précise d'ailleurs qu'il parle exclusivement au nom de la Belgique, mais que « *les idées belges [sont] communes aux autres pays occidentaux* » [AMAEF, Europe-Belgique (1961-1970), 22QO/164, liasse 1967-1970, S.n., Conversations à Moscou (23-26 juillet 1969), p. 1].
[2866] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, S.n., Déroulement des entretiens [à Moscou entre P. Harmel et les autorités soviétiques du 23 au 26 juillet 1969], p. 2.
[2867] *Ibid.*, p. 21; V. Dujardin, *op. cit.*, p. 686.
[2868] AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, *op. cit.*, p. 5.
[2869] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 690. Harmel explique à Gromyko que, pour le gouvernement belge, « *les conversations, les négociations, les échanges de vues pour trouver des sujets utiles et les faire progresser, [doivent] incomber à tous les pays intéressés, aux pays européens, comme aux États-Unis et au Canada. Parmi les pays européens, il ne [doit] pas y avoir d'exclusion, ni pour l'Allemagne de l'Ouest, ni pour la DDR, pour autant que les relations entre les deux parties de l'Allemagne puissent être améliorées.* » Pour Gromyko, « *[l]a conférence [doit] être conçue avant tout comme une conférence des pays européens. Si d'autres [doivent] y assister, c'[est] aux pays européens de le décider. Les deux États allemands [doivent], évidemment, prendre part à cette conférence.* » (AMAEB, 18.298/V 1-2-Liasse V-2, *op. cit.*, pp. 7, 11)

l'organisation de la CSCE. Il reçoit en outre Tito puis son homologue hongrois Janos Peter à Bruxelles dans le courant de l'année 1970[2870].

La perspective d'une conférence européenne avec l'URSS ne rassure pas tout le monde. Spaak est convaincu qu'une telle conférence « *risque d'être un piège et que ce n'est pas le moment de prendre des initiatives en matière de négociations, mais plutôt de faire preuve d'une patience vigilante* »[2871]. Brosio estime quant à lui que « *toutes les affirmations selon lesquelles, en encourageant une conférence européenne, les Soviétiques visent en fait à saper l'Alliance Atlantique et à assurer le maintien du statu quo en Allemagne et en Europe, toutes ces considérations méritent d'être étudiées avec le plus grand soin* »[2872]. « *Elles n'ébranlent toutefois pas* », ajoute-t-il, *« la position fondamentale des Alliés, qui vise précisément à explorer ces doctrines, à provoquer des réactions de la part des Soviétiques, à sonder leurs intentions réelles.* »[2873]

Après avoir œuvré en faveur de l'organisation d'une conférence de sécurité en Europe, Harmel prend désormais moins d'initiatives en matière de détente. Les dernières années de la carrière de De Staercke à l'OTAN sont également moins actives. Le diplomate, qui reste toutefois très lucide sur les événements, continue d'être sollicité, en Belgique et à l'international, pour témoigner et donner son avis sur les questions liées à l'Alliance atlantique. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer le changement de cap de la fin de carrière de De Staercke, qui a lieu à l'aube des accords d'Helsinki.

La fin de carrière d'un diplomate lucide, sollicité pour son expertise. Une politique étrangère belge moins influente après Helsinki

Depuis la rédaction du rapport Harmel, la marge de manœuvre dont de Staercke disposait à l'OTAN mais également sur la scène internationale par l'intermédiaire de son ministre se rétrécit peu à peu. Sans doute cet état de fait ne peut-il s'expliquer par un seul facteur. Sans être explicites, les archives ouvrent néanmoins certaines pistes. Ainsi Spaak et de Staercke constituaient une véritable équipe, dans laquelle le premier pouvait totalement compter sur le second et lui faisait une telle confiance que celui-ci était invité à participer activement aux rencontres internationales les plus importantes et n'hésitait pas à donner son avis au premier, qui restait malgré tout l'ultime décideur. La situation internationale

[2870] Sur le contenu de ces conversations, lire V. Dujardin, *op. cit.*, pp. 692-695. Harmel avait déjà eu l'occasion de discuter de la question de la CSCE avec Janos Peter lors de sa visiste à Budapest, en avril 1967 (*Ibid.*, pp. 665-666).
[2871] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse Brosio 1957-1971, *op. cit.*, p. 4.
[2872] *Ibid.*, pp. 4-5.
[2873] *Ibid.*, p. 5.

particulièrement instable ou « fluide » de l'époque a sans doute également contribué à rapprocher les deux hommes.

La venue d'Harmel remet *de facto* de Staercke dans une position qui aurait pu rester la sienne tout au long de sa carrière au sein de l'Alliance : celle d'un ambassadeur exécutant, certes aujourd'hui le doyen de ses pairs, mais le subalterne de son ministre, aussi bienveillant et compétent fût-il (Comme expliqué précédemment, de Staercke est en effet rapidement convaincu par la prestation d'Harmel aux Affaires étrangères et singulièrement à l'OTAN). La crainte de ne pas être pris suffisamment au sérieux par son ministre apparaît néanmoins clairement dans une correspondance datée de septembre 1968. De Staercke se demande alors pourquoi son ministre n'a pas sollicité son aide pour participer à la rédaction d'un document « didactique » sur la situation internationale, qui a été transmis à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre. De Staercke craint en effet y voir un manque de confiance de la part d'Harmel[2874]. En effet, il n'a pas l'habitude d'être considéré comme un « simple » ambassadeur, lui qui a pu bénéficier d'une large marge de manœuvre lorsque Spaak était aux Affaires étrangères. Harmel assure pourtant à de Staercke, qu'il qualifiera plus tard de « *brillant doyen* »[2875], de l'importance qu'il attache à ce qu'il fait « *à l'endroit le plus important de tous* »[2876]. Un autre exemple qui contraste avec la méthode de Spaak concerne la question chinoise. Contrairement à son prédéceseur, Harmel ne demande pas à de Staercke de consulter ses collègues de l'OTAN à propos de la question de la représentation chinoise à l'ONU. Dès 1968, le gouvernement belge affirme en effet, et malgré le mécontentement des Américains, que le siège permanent du Conseil de Sécurité doit revenir à la République populaire de Chine[2877]. Enfin, après son voyage à Moscou où il accompagne Harmel en juillet 1969, de Staercke n'est plus mis à contribution comme il l'avait été après son précédent périple en compagnie de Spaak : cette fois, il ne lui est plus demandé d'intervenir auprès de ses collègues à l'OTAN afin de tenter de dénouer une solution compliquée avec les Soviétiques. En effet, la situation internationale, beaucoup moins tendue que dix ans auparavant, ne nécessite pas d'intervention particulière de la part du diplomate, ce qui contribue sans doute aussi à sa perte d'influence au sein de l'organisation multinationale.

[2874] V. Dujardin, *op. cit.*, p. 443.
[2875] P. Harmel, *Temps forts. Entretiens avec Jean-Claude-Ricquier*, Bruxelles, 1993, p. 117.
[2876] FPHS, 3273, Harmel à de Staercke, Bruxelles, 23 septembre 1968, cité par V. Dujardin, *op. cit.*
[2877] AGR, Fonds Harmel, 636, Schéma d'une présentation par le Ministre [Harmel] à la conférence de presse, Bruxelles, 26 octobre 1971, p. 4. Le 1er octobre 1971, le gouvernement belge reconnaît le gouvernement de la République populaire de Chine comme le seul gouvernement légal de la Chine (AGR, Fonds Harmel, 636, P. Harmel, Instructions à adresser à M. Rothschild, Bruxelles, 9 septembre 1971, p. 1).
Le 25 octobre 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies décide le rétablissement de la République populaire de Chine dans tous ses droits et la reconnaissance des représentants de son gouvernement comme les seuls représentants légitimes de la Chine à l'ONU, ainsi que « *l'expulsion immédiate des représentants de Tchang Kaï-chek du siège qu'ils occupent illégalement à l'Organisation des Nations Unies et dans tous les organismes qui s'y rattachent* » (AGR, Fonds Harmel, 636, Assemblée générale des Nations Unies, vingt-sixième session, point 93 de l'ordre du jour, 25 septembre 1971).

La durée du mandat de De Staercke à l'OTAN explique peut-être également la fin de carrière plus discrète du diplomate. Si certains considèrent que sa présence dans l'Organisation est devenue envahissante, de Staercke, très conscient de son savoir-faire et de son expérience, éprouve sans doute une certaine lassitude vis-à-vis de sa propre fonction. Désormais, le diplomate apparaît aux yeux de plusieurs comme un simple témoin du passé et un observateur du présent. Entre 1968 et 1976, André de Staercke est d'ailleurs appelé à utiliser sa connaissance approfondie de l'Alliance pour rédiger un certain nombre de discours pour le roi Baudouin et différents ministres belges à l'occasion de visites d'hommes d'État, de sessions ministérielles de l'OTAN ou de cérémonies d'anniversaire de l'Alliance atlantique. Il écrit ainsi plusieurs textes pour Renaat Van Elslande, Léo Tindemans, Gaston Eyskens ou encore Henri Simonet. De Staercke est également invité à venir parler de l'Alliance atlantique devant différentes tribunes académiques et diplomatiques[2878].

De son côté, Joseph Luns, secrétaire général de l'OTAN depuis 1971, voit en de Staercke un « *point d'information utile et efficace* »[2879]. Au début des années 1970, le représentant belge s'investit dans le projet NICS (*NATO Integrated Communications System*[2880]). Sur cette problématique, l'ambassadeur François de Tricornot de Rose estime que de Staercke apporte « *toutes les ressources de son talent diplomatique au service d'une cause à laquelle il [croit] comme [lui]* »[2881]. Le diplomate français regrette néanmoins que le projet n'ait pas été poussé assez loin et que la collaboration européenne en la matière n'ait pas été suffisamment grande[2882]. André de Staercke parle en effet d'un programme européen commun de télécommunications « *élaboré à la hâte* »[2883].

[2878] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse : États-Unis. Visite de Monsieur le Président Richard Nixon. Projet d'allocution [pour le roi] de M. A. de Staercke le lundi 24 février 1969 ; *Ibid.,* [Discours de M. G. Eyskens à l'occasion de la visite de Nixon en Belgique] février 1969 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse : 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, Projet de discours [d'André de Staercke pour Van Elslande. Session ministérielle OTAN], Bruxelles, 7 décembre 1973 ; *Ibid.*, [H. Simonet], La Défense atlantique, [décembre 1973] ; *Ibid.*, Discours de Monsieur L. Tindemans, Premier Ministre de Belgique, à l'occasion de la session du Conseil atlantique le 29 mai 1975 ; AMAEB, 18.298/VI/4-5-liasse : 18.298/VI/4-Rome. 6/7 septembre 1973. Collège de Défense de l'OTAN, [A. de Staercke], Conférence Collège de Défense OTAN, Rome, 6 septembre 1973 ; AMAEB, 18.298/III-IV-liasse : IV, Discours d'A. de Staercke à l'association belgo-américaine de Bruxelles, le 4 février 1976.

[2879] A. Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Boom, 2010, p. 466. D'après A. Kersten, Joseph Luns entretient d'excellentes relations professionnelles et personnelles avec André de Staercke, malgré son homophobie notoire (*Ibid.*).

[2880] Le NICS est le « *système de télécommunications intégré de l'OTAN* », dont la mise en place a été décidée lors du conseil des ministres de l'OTAN, en décembre 1970, afin de fournir à l'Alliance un réseau téléphonique et télégraphique d'usage collectif automatique et moderne couvrant la totalité de la zone OTAN. Ce nouveau système vise ainsi à améliorer très sensiblement les moyens de télécommunications disponibles pour la consultation et l'intervention de l'Alliance en temps de paix, de même qu'en période de tensions et/ou d'hostilités. L'ensemble du plan NCIS sera réalisé par étapes, au cours des années 1970 et 1980 (*OTAN Documentation*, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976, pp. 133-134).

[2881] AMAEB, 18.298/IX/7, Discours d'adieux de S.E. Monsieur de Rose au Conseil atlantique, 29 octobre 1975, p. 8.

[2882] François de Tricornot de Rose déplore « *l'échec final [des] négociations relatives au NICS* » (*Ibid.*).

[2883] AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse : 18.298/VI/4-Conférence 9 février 1971. École de Guerre, [A. de Staercke Conférence 9 février 1971. École de Guerre], p. 17.

Malgré quelques interventions ponctuelles pour l'OTAN, le diplomate belge est déjà en train de tourner les dernières pages de sa brillante carrière. C'est en tout cas ainsi que le perçoit son ami et ancien collègue à l'OTAN, Pierre de Leusse. Le diplomate français est en effet à l'origine du présent offert à de Staercke par ses collègues de l'OTAN en 1969, à l'occasion du vingtième anniversaire de l'Organisation[2884]. Pour fêter son « *vingtième anniversaire de mariage avec l'Alliance* »[2885], il reçoit, effectivement à titre exceptionnel, le « *silver bowl* », généralement décerné à un représentant permanent qui quitte ses fonctions à l'OTAN[2886].

En dehors de ces considérations sur la fin de carrière de De Staercke, qui touchent davantage aux relations interpersonnelles, l'évolution de la situation internationale mais également de la politique étrangère belge influe sans doute aussi sur le changement de cap des dernières années de De Staercke à l'OTAN. En effet, à partir des années 1970, les ministres des Affaires étrangères belges s'imposent de moins en moins sur la scène internationale et ont *de facto* peu recours à la diplomatie multinationale.

Harmel prend moins d'initiatives en matière de détente car il est bien conscient que la balle est désormais dans le camp de l'URSS et des États-Unis[2887]. Si les années 1969 à 1974 sont caractérisées par une détente, elles sont surtout marquées par l'*Ostpolitik*, « *processus très complexe de rapprochement entre les deux Allemagnes et entre la RFA et l'URSS* »[2888] , mais également par les négociations stratégiques américano-soviétiques[2889]. Ainsi, après la signature en août 1970 du traité de Moscou entre la RFA et l'URSS[2890], la voie est libre pour les grandes négociations de la détente[2891]. En septembre 1971, un accord sur Berlin est signé entre les quatre pays administrateurs de la ville[2892]. En mai 1972, le sommet de Moscou entre

---

[2884] AMAEB, 18.298/VI/1, liasse : 20e anniversaire de l'OTAN. Coupe d'argent remise à Mr de Staercke. 1969, J. P. de Leusse à Kosciusko Morizet, Paris, 21 octobre 1969 ; *Ibid.*, R. Seydoux à J. Kosciusko Morizet, Moscou, 25 octobre 1969.

[2885] *Ibid.*, J. Kosciusko Morizet à A. de Staercke, [Bruxelles], 16 décembre [1969].

[2886] AMAEB, 18.298/VI/4-5- liasse : 18.298/VI/5- Discours, Discours prononcé par Monsieur l'Ambassadeur A. de Staercke à l'occasion de la remise du silver bowl le 16 décembre 1969, pp. 1-2.

[2887] V. Dujardin, *op. cit.,* p. 705.

[2888] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 701.

[2889] *Ibid.*, p. 676. Selon de Staercke, l'*Ostpolitik* du chancelier Brandt consistait à faire de la réunification de l'Allemagne sur la base de l'autodétermination « *non le préalable obligatoire, mais l'aboutissement espéré d'une évolution pacifique. L'Est, pour sa part, y voyait un premier pas vers la reconnaissance en Europe d'un statu quo juridique qu'il souhaitait. L'Ouest, de son côté, acceptait une immobilité momentanée dans le problème allemand, en vue d'une accélération de la détente qui permettrait peut-être de mieux résoudre ce problème dans l'avenir. Ainsi les voies de la négociation devenaient libres. Elles ne furent vraiment débloquées qu'après l'accord entre les deux Allemagnes sur Berlin.* » (AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/4-Rome. 6/7 septembre 1973. Collège de Défense de l'OTAN, *op. cit.,* p. 9)

[2890] Pièce essentielle de l'*Ostpolitik* du chancelier ouest-allemand Willy Brandt, le traité de Moscou est un accord germano-soviétique de renonciation à la violence entre la RFA et l'URSS (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 709).

[2891] *Ibid.*, p. 773.

[2892] L'accord sur Berlin comprend deux parties : des dispositions générales concernant tout Berlin et des dispositions concernant les seuls secteurs de Berlin-Ouest. En outre, des protocoles techniques règlent les questions des automobilistes en transit à Berlin-Ouest : celles-ci sont confiées aux autorités des deux

Nixon et Brejnev aboutit, d'une part, au traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*), limitant les missiles de défense antibalistique et, d'autre part, au traité SALT I (*Strategic Arms Limitation Talks*), limitant les armements nucléaires stratégiques[2893]. Nixon et Brejnev s'engagent également à organiser la CSCE et à entamer des négociations sur des réductions mutuelles et équilibrées des forces en Europe (*Mutual and Balanced Force Reductions* – MBFR)[2894].

Les conversations multilatérales sur la sécurité en Europe débutent à Helsinki en novembre 1972, au moment où Harmel quitte les Affaires étrangères. Comme l'explique V. Dujardin, « *[p]our celui qui dirigeait la diplomatie belge depuis sept ans, c'est une déception dans la mesure où Helsinki est en partie son enfant* »[2895]. Les négociations sur la réduction équilibrée des forces en Europe sont entamées à Vienne en janvier 1973[2896]. Pour de Staercke, qui prône la prudence en matière de désarmement, « *l'équilibre des forces doit être préservé, sous peine de nous trouver dans une position de faiblesse qui permettrait à l'adversaire de nous imposer ses vues par la force* »[2897].

Lorsque Pierre Harmel quitte le département des Affaires étrangères, la politique belge, dynamique et pro-atlantique, commence à s'essoufler au profit d'une action internationale « *grise et effacée* »[2898] et d'un retour à l'européanisme. Renaat Van Elslande déclare en 1973, en réaction à « *l'Année de l'Europe* »[2899] lancée par Kissinger[2900], que « *L'OTAN n'est pas une religion d'État. L'unification européenne ne peut se faire en fonction*

Allemagnes mais sous la responsabilité des Quatre. Ces accords maintiennent le principe du quadripartisme issu des accords de Potsdam, qui garantit, d'un point de vue juridique, le maintien de la présence occidentale à Berlin (*Ibid.*, pp. 758-759).

[2893] *Ibid.*, pp. 764,

[2894] *Ibid.*, pp. 767, 773. À propos des MBFR, de Staercke explique : « *L'idée est d'assurer une sécurité identique à moindre prix. Le moyen, ce sont des réductions de force réciproques qui maintiennent l'indispensable équilibre entre les deux blocs. Le problème est effroyablement compliqué, mais il n'est pas insoluble.* » (AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse-18.298/VI/4-Conférence 9 février 1971, *op. cit.*, p. 23)

[2895] V. Dujardin, *op. cit.,* p. 708.

[2896] G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 773.

[2897] AMAEB, 18.298/VI/1- liasse : XXVe anniversaire OTAN (14 mai 1974), A. de Staercke, « Si l'on peut contester l'Otan c'est grâce à l'Otan », *Panorama*, 2 avril 1974.

[2898] R. Coolsaet, « La Belgique dans l'OTAN (1949-2009) », *C.H. CRISP*, n° 1999, Bruxelles, 2008, p. 27.

[2899] En 1973, le secrétaire d'État Henry Kissinger proclame l'« *Année de l'Europe* » et propose un projet de « *Déclaration commune de principes pour l'Alliance atlantique* » qui aurait donné un rôle dirigeant aux États-Unis dans tous les domaines au sein d'un grand ensemble atlantique, dans le but évident d'amener la CEE à renoncer à définir progressivement son autonomie et sa personnalité politique par rapport à Washington (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 741). Cette proposition est généralement interprétée en Europe de l'Ouest comme une réaction à la relance européenne de 1969 et surtout au cap plus autonome que commence à suivre l'Europe occidentale dans le dossier du Moyen-Orient (R. Coolsaet, *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, 2002, p. 195).

[2900] Henry Kissinger (1923-) est un politologue et diplomate américain. Il est à la tête du Conseil de sécurité nationale de 1969 à 1975 et secrétaire d'État de 1973 à 1977, année où il quitte la vie politique. Promoteur de la *Realpolitik*, il joue un rôle crucial dans le rapprochement avec la Chine en 1971, et avec l'URSS avec laquelle sont signés les accords SALT I en 1972. Il contribue aux négociations qui mettent un terme à la guerre du Kippour et celles qui mènent à la signature des accords de Paris en 1973, lesquels permettent le retrait américain du Vietnam. Il reçoit le prix Nobel de la paix la même année. La politique menée par Kissinger suscite néanmoins aussi certaines critiques, notamment vis-à-vis du coup d'État contre le président chilien Allende, en 1973, mais également lors de l'intervention américaine en Angola, devenu indépendant en 1975 (*The New Encyclopaedia Britannica*, Chicago, vol. 6, 2010, p. 895 ; W. Isaacson, *Kissinger*, New York, 2005, pp. 286, 288-289, 311 ; 675-676 ; 682-685).

de l'OTAN. »[2901] Lors de la session ministérielle de l'OTAN de décembre 1973, le ministre belge déclare néanmoins, dans un discours écrit par de Staercke, que « *le Gouvernement belge a conscience de ce que la question du partage des charges de la défense pose aux États-Unis un problème réel auquel il est urgent de trouver une solution satisfaisante pour tous* »[2902].

Contrairement à son nouveau ministre, de Staercke reste convaincu que l'Alliance atlantique offre un cadre idéal au développement européen. Selon lui, « *il y a une idée de défense européenne qui est brandie comme une forme d'anti-américanisme, comme si c'était une alternative future à la solidarité atlantique. Je laisse cette illusion coûteuse et dérisoire à ceux qui veulent s'en nourrir. Selon moi, elle peut seulement aboutir à abolir l'Europe tout court. Mais à côté de cette divagation, pour ceux qui voient l'Europe comme une réalité et un espoir, il y a une perspective concrète de la défense européenne dans (...) la déclaration d'Ottawa de juin 1974 [qui est] en quelque sorte une réponse à l'appel de l'année de l'Europe lancé par M. Kissinger en 1973. Pour la première fois dans un texte commun, le rôle de l'Europe dans la défense est identifié et analysé. La spécificité propre de la défense européenne est soulignée dans son interdépendance et dans son indépendance. La déclaration d'Ottawa qui est pleine de promesses est passée trop inaperçue. Elle pourrait être le point de départ précis et accepté par tous les Alliés, d'une réflexion sur la signification et l'enrichissement futurs de l'idée de défense européenne.* »[2903]

De Staercke reconnaît néanmoins que « *[t]outes les tentatives pour (...) parvenir [à l'organisation d'une structure européenne de défense] se heurtent aux égoïsmes nationaux, à des réticences politiques et fondamentalement à l'impossibilité de se mettre d'accord sur ce que cette structure pourrait être* »[2904]. Et d'ajouter : « *Je vois mal, pour ma part, le*

[2901] R. Coolsaet, *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, 2002, p. 192.

[2902] AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/5-Discours divers de 1971 à 1975, Projet de discours [d'A. de Staercke pour le ministre Van Elslande. Session ministérielle OTAN, décembre 1973], Bruxelles, 7 décembre 1973, p. 4.

[2903] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse : IV, Discours d'A. de Staercke à l'association belgo-américaine de Bruxelles, le 4 février 1976, pp. 17-18. Selon la déclaration d'Ottawa, « *[t]ous les membres de l'Alliance s'accordent à penser que la présence continue de forces canadiennes et de forces substantielles américaines en Europe joue un rôle irremplaçable pour la propre défense de l'Amérique du Nord aussi bien que pour celle de l'Europe. De manière analogue, les forces substantielles des Alliés européens servent à défendre l'Europe de même que l'Amérique du Nord. Il est également reconnu que les progrès ultérieurs vers l'unité que les États membres de la Communauté européenne sont déterminés à faire devraient, le moment venu, avoir un effet bénéfique sur la contribution à la défense commune de l'Alliance de ceux d'entre eux qui en sont membres.* » *Last but not least*, les États membres de l'OTAN reconnaissent la contribution de la force nucléaire de la France et de celle du Royaume-Uni à la défense de l'Europe (AMAEB, 18.298/VI/3-liasse 1969-1974, Déclaration sur les relations atlantiques approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord à Ottawa le 19 juin 1974, OTAN service de presse, Bruxelles, 19 juin 1974, p. 2 § 6 et p. 3 § 9).

[2904] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, p. 18. Parmi les tentatives de développement d'une Europe de la défense, il y a, en 1968, la création de l'*Eurogroup,* dont de Staercke explique la genèse : « *Quand la France s'est retirée de l'Organisation militaire intégrée, en 1966, on s'est demandé un peu théoriquement si, à côté du développement de la communauté européenne, en matière économique, un progrès parallèle ne pouvait pas être amorcé dans le sein de l'OTAN en matière militaire. C'est l'Angleterre, candidate au marché commun, qui voulait, semble-t-il, faire ses preuves dans ce domaine. Sous l'impulsion de son Ministre travailliste de la*

contribuable européen s'engager dans la duplication complète d'une défense qui existe déjà dans l'appareil atlantique, je ne crois pas souhaitable non plus de courir le risque de briser la solidarité puissante de l'Alliance Atlantique par un vain antagonisme d'institutions. Par contre, j'imagine fort bien la mise en condition d'une force européenne, d'une administration européenne de la défense, d'une production européenne d'armements, d'un commandement européen, l'ensemble pouvant jouer son rôle dans une stratégie globale en tenant compte d'un intérêt propre à l'Europe. Mais pour réaliser tout cela il faut qu'une volonté commune remplace les velléités particulières et les controverses paralysantes. »[2905] Et de Staercke de conclure : « *L'OTAN postule l'Europe et (...) son développement d'avenir est axé sur les chances d'une Europe qui se veut et qui se fait elle-même.* »[2906] « *Je pense ici à l'intérêt qu'il y aurait à dégager, au sein de l'OTAN, la voix européenne (...) qui permettrait d'établir enfin, dans un cadre atlantique, un dialogue entre l'Amérique et l'Europe.* »[2907]

L'acte final de la CSCE est signé à Helsinki le 1er août 1975, par 35 pays signataires, dont les États-Unis et la Russie[2908]. Ce document formalise des solutions en matière de sécurité et de coopération en Europe. Les deux « *orientations de fond* »[2909] de cette négociation sont certainement la proclamation de la doctrine de coexistence pacifique et le rapport Harmel. La conférence d'Helsinki aura une importance et des effets qui dépasseront les attentes, voire les arrière-pensées de ses participants, puisque c'est elle qui préparera la sortie progressive de la guerre froide et l'instauration d'un nouvel ordre européen[2910].

Pourtant, de Staercke émet un avis mitigé sur les accords d'Helsinki. D'un côté, estime le diplomate, « *[l]a mascarade d'Helsinki* »[2911] constitue surtout « *un immense succès pour les Russes car, pour eux, elle consacr[e] en droit un statut quo dont ils jouissaient déjà tranquillement dans les faits. Elle consacr[e] en outre la division de l'Europe.* »[2912] D'un

---

défense, Dennis Healey, (…) il fut convenu [en 1968] que les ministres de la défense européenne se réuniraient à dîner entre eux à la veille des sessions ministérielles atlantiques afin d'en examiner l'ordre du jour sous l'angle particulier de l'Europe. (…) La chaleur communicative des banquets fit naître un esprit de camaraderie de bon aloi en même temps qu'une certaine appréhension d'aller trop loin. On appela bientôt ces réunions l'Eurogroup. » (AMAEB, 18.298/VI/4-5, liasse : 18.298/VI/4-Conférence 9 février 1971. École de Guerre, [A. de Staercke Conférence 9 février 1971. École de Guerre], p. 15).

[2905] AMAEB, 18.298/III-IV, *op. cit.*, pp. 18-19.

[2906] AMAEB, 18.298/IX/7, A. de Staercke, « L'Alliance atlantique et son avenir », dans *Liber Amicorum August de Schryver, minister van Staat*, mai 1968, p. 357.

[2907] AMAEB, 18.298/VI/1- liasse : États-Unis, [Discours de G. Eyskens à l'occasion de la visite de Nixon en Belgique], février 1969, p. 3.

[2908] L'Acte final d'Helsinki comprend trois grands thèmes, appelés couramment « corbeilles » : les questions politiques et les problèmes de sécurité ; les questions économiques ; la liberté de circulation des idées et des personnes, en fait les droits de l'homme (G.-H. Soutou, *op. cit.*, p. 794).

[2909] *Ibid.*, p. 797.

[2910] *Ibid.*

[2911] AMAEB, 18.298/IX/6- Liasse Strausz-Hupé, A. de Staercke à R. Strauss-Hupé, Bruxelles, 12 septembre 1975.

[2912] AMAEB, 18.298/VI/1-liasse : Considérations Lindemans, [Quelques réflexions d'A. de Staercke à l'occasion du 25e anniversaire de l'OTAN], s.d., s.l., p. 7. Les contemporains de la CSCE eurent, comme de Staercke, l'impression que l'URSS était le grand vainqueur de la conférence d'Helsinki : puisque l'Occident

autre côté, de Staercke reconnaît que « *les accords d'Helsinki, par les espoirs et les désillusions qu'ils ont suscités, ont eu l'immense mérite de sensibiliser les opinions publiques sur la dimension actuelle de la détente. Et cela est infiniment important, surtout pour l'Ouest qui, toujours tenté de relâcher ses efforts, est avide de croire que la paix éternelle qu'il souhaite se trouve dans le moment fugitif qu'il vient de vivre. Désormais, il possède dans les accords d'Helsinki un étalon de mesure qui lui permet de vérifier sans trop de complaisance ses désappointements et ses plaisirs.* »[2913]

L'équilibrage linguistique au sein de la diplomatie belge, liée à la loi Fayat, mène, comme nous l'avons vu, à la démission, en 1976, d'André de Staercke, poussé dans le dos par le ministre Renaat Van Elslande[2914]. Quelques semaines avant son départ de l'OTAN, le diplomate belge est sollicité par le secrétaire d'État américain Henry Kissinger. Celui-ci fait partie des personnalités qui semblent vouer une certaine admiration à André de Staercke, qu'il invite à des repas organisés en petit comité, lors de ses venues à Bruxelles[2915]. Début janvier 1976, Kissinger demande en urgence à David Bruce, représentant permanent des États-Unis à l'OTAN et ami de longue date d'André de Staercke[2916], de solliciter l'avis de ce dernier sur deux points. Il lui demande d'une part son opinion sur un déplacement prévu à Moscou à la fin du mois et destiné à poursuivre les négociations sur la limitation des armements stratégiques (SALT) étant donné « *l'évolution de l'affaire en Angola* »[2917]. D'autre part, Kissinger pousse la confiance jusqu'à demander à de Staercke si, « *dans les circonstances actuelles* »[2918], il serait opportun qu'il donne sa démission. En rapport avec cette seconde question, Bruce brosse un tableau des difficultés sérieuses que Kissinger

---

reconnaissait la légitimité des dirigeants communistes en Europe de l'Est, les peuples des démocraties populaires n'avaient plus qu'à se résigner. Pourtant, dès le lendemain de la conférence, les responsables soviétiques comprirent qu'ils avaient été trop loin sous la pression des Occidentaux, dans les questions liées à la liberté de circulation et aux droits de l'homme (G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 800-801).

[2913] AMAEB, 18.298/III-IV-liasse : IV, *op. cit.*, p. 11.

[2914] Le peu d'affinité qui existait entre les deux hommes apparaît clairement dans les archives de De Staercke. Outre les deux discours que le diplomate a écrit pour son ministre, seule une correspondance de Van Elslande a été conservée. Le ministre y remercie de Staercke pour les « *quelques photos concernant la conférence d'Ottawa* », qui, dit-il, « *resteront un souvenir précieux d'une conférence importante et réussie* » (AMAEB, 18.298/IX/6-liasse M.R. Van Elslande 1973-1976, R. Van Elslande à A. de Staercke, 15 juillet 1974).

[2915] AMAEB, 18.298/IX/1-liasse E. Davignon 1964-1974, A. de Staercke à E. Davignon, Bruxelles, 8 juillet 1974, p. 1.

[2916] L'amitié entre André de Staercke et David Bruce remonte au début des années 1950, lorsque ce dernier est ambassadeur des États-Unis à Paris de 1949 à 1952 (AMAEB, 18.298/IX/1-liasse David Bruce, D. Bruce à A. de Staercke, Londres, 15 janvier 1969).

[2917] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse H.-A. Kissinger, S.n., Note. Communication du secrétaire d'État Kissinger à l'Ambassadeur de Staercke, s.l., 9 janvier 1976, p. 1. Après l'obtention de son indépendance, en 1975, l'ancienne colonie portugaise est la proie d'une sanglante guerre civile jusqu'au début des années 2000. Pendant la guerre froide, les deux blocs s'y affrontent : les Soviétiques soutiennent militairement le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA), tandis que les États-Unis interviennent en faveur des mouvements anticommunistes (Front national de libération de l'Angola ou FNLA et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola ou UNITA). Le MLPA finit par l'emporter en 2002 (W. Martin James, *A Political History of the Civil War in Angola 1974-1990*, New Brunswick-London, 2011, pp. 32-39)

[2918] AMAEB, 18.298/IX/2-liasse H.-A. Kissinger, S.n., Note. Communication du secrétaire d'État Kissinger à l'Ambassadeur de Staercke, s.l., 9 janvier 1976, p. 1.

rencontre alors au Congrès, faisant remarquer en même temps que celles-ci sont en partie compensées par une popularité indéniable dans le pays, notamment parmi les mass média, étant toutefois entendu que la presse juive américaine se montre critique à son égard. D'après Bruce, il semble, à certains moments, que le Congrès pourrait aller jusqu'à mettre Kissinger dans l'impossibilité de remplir sa tâche et il ne paraît pas exclu non plus que le président Ford cesse de l'appuyer. Sur cette dernière question, la réponse du représentant belge est très claire : « *Le Secrétaire d'État ne devrait jamais démissionner, même s'il courait le risque d'être " détruit " par le Congrès. Il vaudrait mieux (...) que le Congrès montre jusqu'où il est enclin d'aller, et dans quelle mesure il est prêt à envahir le domaine des compétences de l'Exécutif.* »[2919]

La réponse de De Staercke à la deuxième demande du Secrétaire d'État est plus ambiguë. D'un côté, celui-ci conseille à Kissinger de ne pas se rendre à Moscou pour les négociations SALT, « *parce que cela risquerait d'être interprété comme signifiant que le Secrétaire d'État ne [prend pas] l'affaire de l'Angola (...) vraiment au sérieux* »[2920]. Le représentant belge ajoute néanmoins que « *la décision à prendre porte sur la question de savoir s'il faut aboutir sur les SALT, sans résultats satisfaisants sur l'Angola* »[2921]. L'auteur de la note non signée, qui transcrit la pensée d'André de Staercke, ajoute sans équivoque : « *Dans cette évaluation (de l'Ambassadeur de Staercke) l'axiome est évidemment que le Secrétaire d'État pourrait conclure sur les SALT (...). Les commentaires de M. Bruce ont fait apparaître [que Kissinger] pouvait marquer son accord sur les vues de M. de Staercke*. »[2922] Ce qui est clair, c'est que le Secrétaire d'État ne démissionnera pas cette année-là et rencontrera bien Brejnev à Moscou en janvier 1976[2923].

La carrière d'André de Staercke prend un nouveau tour après son départ de l'OTAN, peut-être en raison des conditions matérielles médiocres de sa retraite liées à la précarité de son statut diplomatique[2924]. Ses nombreux contacts dans les milieux internationaux, en

---

[2919] *Ibid.*, p. 2. De Staercke exprime toute l'admiration qu'il éprouve pour le Secrétaire d'État américain dans une lettre qu'il lui adresse à la fin de sa carrière. Dans sa missive, de Staercke qualifie la politique de Kissinger de « *triumphant activity all over the world for the benefit of us all (…) the most rare combination of profound reflexion and instant reaction, of far reaching thoughts and delicate tactics, of a sense of purpose in the use of an immense power and a vision of responsibilities never detached from the prospects nor the risks* ». Il ajoute que, si le Secrétaire d'État devait quitter la politique maintenant, « *there would be in the free world, a blind movement of despair with unforeseeable, but certainly, disastrous consequences* ». Et de terminer sa missive en lui témoignant toute sa gratitude : « *For the light of hope you are spreading on the free world. Such a gratitude is made of admiration, esteem and respect and it amounts to a fervent friendship*. » (*Ibid.*, A. de Staercke à H.-A. Kissinger, Bruxelles, 23 février 1976, pp. 1-2)

[2920] *Ibid.*

[2921] *Ibid.*

[2922] *Ibid.*

[2923] G. Fischer, « Les Accords SALT II », *Annuaire français de droit international*, 1979, vol. 25, n°1, p. 133.

[2924] C'est Étienne Davignon qui aidera André de Staercke à régler le problème de sa retraite, afin que ce dernier puisse être rémunéré après son départ. André de Staercke avait, pendant sa carrière, bénéficié d'indemnités mais pas de salaires à faire valoir à l'âge de la pension. Pour compliquer tout, les années de

particulier aux États-Unis, lui ouvrent sans difficulté l'accès au monde des affaires. Il siègera ainsi au conseil d'administration du groupe pharmaceutique G.D. Searle & Co établi à Chicago, dont le manager n'est autre que Donald Rumsfeld. Par la suite, il fera partie, pendant une dizaine d'années, du conseil d'administration de plusieurs entreprises belges, comme Petrofina, *Philips & MBLE Associated*, Diamant Bart et la Société Générale de Banque[2925]. André de Staercke décède le 27 décembre 2001, à l'âge de 88 ans, dans la plus stricte discrétion[2926].

travail effectuées par de Staercke pendant la guerre et lorsqu'il était secrétaire du Régent n'avaient pas été comptabilisées pour sa pension. On considérait en effet qu'il n'avait pas exercé de fonction réelle à cette époque, étant donné son statut administratif précaire (interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx le 4 septembre 2015 et le 28 juin 2016).

[2925] A. de Staercke, *« Tout cela a passé comme une ombre ». Mémoires sur la Régence et la Question royale.* Textes et documents édités par Jean Stengers et Ginette Kurgan-van Hentenryk, Bruxelles, 2003, p. 29.

[2926] G. Kurgan- van Hentenryk, « André de Staercke (1913-2001) », dans *Nouvelle biographie nationale*, vol. 9, 2007, p. 143 ; « Faire-part de décès d'André de Staercke », dans *La Libre Belgique,* 3 janvier 2002, s.p. D'après le témoignage de son ami Étienne Davignon, la fin de vie d'André de Staercke ne fut pas heureuse. Ruiné, après une relation amoureuse malheureuse au Mexique, ce dernier connut une fin de vie très précaire. Il n'avait qu'un frère et pas d'enfants. Le nombre de ses amis en dehors de la profession était restreint. Il demanda donc à être incinéré en toute simplicité (interview d'Étienne Davignon par E. Hoorickx, le 4 septembre 2015).

Synthèse intermédiaire

Malgré l'affirmation de solidarité des Alliés vis-à-vis des États-Unis dans la crise de Cuba, des voix s'élèvent en Europe occidentale pour se plaindre de l'absence de consultation de la part de Washington à propos de sa décision de blocus, dont certains doutent de la légalité et craignent les retombées stratégiques et économiques. Pendant la durée de la crise, l'OTAN agit en toute discrétion, sans prendre de décision collective qui puisse être interprétée comme une intervention injustifiable de l'Organisation dans les affaires de l'Amérique latine. De Staercke estime néanmoins que la position adoptée par l'OTAN vis-à-vis de la situation cubaine en matière de transport maritime ne répond pas aux exigences de la solidarité atlantique. Au grand dam des États-Unis, certains pays alliés éprouvent en effet des difficultés à déroger au principe de la liberté maritime, alors que celle-ci peut, directement ou indirectement, renforcer le potentiel militaire cubain.

Le doyen de Staercke est tenu informé au jour le jour du déroulement de la crise de Cuba par ses informateurs américains. Il n'est cependant pas mis au courant de la concession faite par Washington à Moscou pour mettre fin à la crise, à savoir le retrait des missiles américains de la Turquie. Les États-Unis craignent en effet la réaction négative des partenaires européens de l'OTAN devant une telle remise en question de la garantie nucléaire américaine. À l'issue de la crise, Washington demande à l'OTAN de poursuivre l'élaboration de ses plans vis-à-vis du problème de Berlin, afin de pouvoir répondre à d'éventuelles initiatives de Moscou. Spaak recommande que l'Alliance atlantique adopte une politique proactive en la matière afin d'éviter que Khrouchtchev ne finisse par signer un traité de paix séparée avec la RDA.

Le problème de la consultation entre les membres de l'Alliance atlantique resurgit au début de l'année 1963. D'une part, les États-Unis annoncent officiellement le retrait de leurs missiles stationnés en Italie et en Turquie. D'autre part, la France signe le traité de l'Élysée avec la RFA, dans un contexte de crise aiguë pour l'OTAN. L'opposition de De Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE et son refus de participer aux accords de Nassau sont en effet à l'origine de la brouille franco-américaine, qui empoisonne largement les relations transatlantiques.

L'administration Kennedy fait une ultime tentative de relance du projet de force de frappe atlantique, qui vise désormais la création d'une force nucléaire multilatérale de l'OTAN ou « MLF ». Washington espère ainsi attirer la RFA du côté atlantique, la signature du traité de l'Élysée faisant craindre aux Américains une éventuelle coopération allemande à la force de frappe française. Malgré la réticence du gouvernement belge vis-à-vis du projet

américain, Spaak et de Staercke poursuivent leurs efforts en faveur d'une force nucléaire de l'OTAN, dont ils comprennent l'intérêt pour la cohésion atlantique. Le doyen de l'OTAN participe notamment à la rédaction du projet de communiqué sur la force de frappe altantique, qui est présenté à la réunion ministérielle du Conseil atlantique d'Ottawa en mai 1963. Lors de cette rencontre, les Alliés approuvent le principe d'une force interalliée qui ne dit pas son nom, mais ils ne s'engagent pas plus loin. La force multilatérale voulue par Washington soulève l'opposition partout, sauf en RFA.

En juillet 1963, Spaak est invité par Khrouchtchev une semaine avant la signature d'un accord international sur l'arrêt des essais nucléaires. D'après de Staercke, qui assiste à la rencontre, le contenu parfois surprenant de la conversation s'explique par le fait que Khrouchtchev s'adresse davantage aux Soviétiques, voire aux Chinois, qu'aux Belges ou aux Occidentaux.

Lors de l'entrevue belgo-soviétique, le premier secrétaire assure que le Kremlin est favorable à un accord sur la cessation des expériences nucléaires dans l'espace, la stratosphère et sous l'eau. Moscou n'accepte cependant pas les mesures de contrôle international proposées par les Américains en ce qui concerne les expériences souterraines. En outre, pour Khrouchtchev, la résolution du problème allemand est une condition *sine qua non* à tout arrangement dans le domaine du désarmement. Le premier secrétaire rappelle d'ailleurs que, depuis l'édification du mur de Berlin, Moscou a les moyens de faire pression sur les Occidentaux pour parvenir à un traité de paix avec l'Allemagne.

De retour en Belgique, Spaak donne au Conseil atlantique ses impressions sur son entrevue avec Khrouchtchev et quelques conseils pour les négociations futures, en se servant de l'analyse éclairante de De Staercke. Ainsi, il conseille d'utiliser le pacte de non-agression souhaité par Moscou comme instrument de négociation sur le nucléaire. Pour de Staercke, il s'agit de réagir rapidement afin de profiter de l'indécision momentanée de Khrouchtchev en matière de politique étrangère.

Le ministre belge avertit également le président américain de la volonté de Moscou de remettre le débat sur l'Allemagne au cœur des négociations. Il conseille cependant à Khrouchtchev de privilégier la question du désarmement à celle du problème allemand. Les recommandations faites par Spaak à la suite de son voyage à Kiev semblent avoir été entendues. En effet, si l'arrêt des expériences nucléaires est au cœur des discussions tripartites, la question du désarmement et la proposition soviétique de pacte de non-agression sont également abordées. Le problème allemand ne fait quant à lui pas partie des négociations.

Alors que le dialogue entre Moscou et Washington reprend, la communauté atlantique connaît de nouvelles dissensions internes. Spaak s'inquiète en effet de la prise de distance toujours plus nette de la France à l'égard de l'Alliance atlantique. Spaak s'efforce de renouer le dialogue avec la France et de relancer le débat européen, nécessaire selon lui au développement d'une Europe atlantique où coïncideraient coopération atlantique et construction européenne. L'échec définitif de la force multilatérale éloigne un peu plus les Américains des Européens, eux-mêmes divisés par la « crise de la chaise vide ».

Lors de l'opération de Stanleyville, la Belgique peut néanmoins compter sur la sympathie de ses alliés et sur l'appui logistique des Américains. À son tour, le gouvernement belge se montre solidaire de la politique américaine au Vietnam mais également de la position des États-Unis vis-à-vis de la représentation chinoise à l'ONU. À la demande de Spaak et malgré la réticence des Américains, de Staercke consulte ses collègues de l'OTAN à propos de la question de la reconnaissance de la République populaire de Chine et celle de son éventuelle admission à l'ONU. Le plaidoyer de De Staercke en faveur du point de vue de son ministre sur la question chinoise est perçu par son collègue français comme une « *agression en règle* » de la politique du général de Gaulle. Spaak choisit finalement, « *dans l'intérêt des Alliés* », de suivre la position américaine malgré les oppositions de son propre Parlement.

Pierre Harmel remplace Spaak à la tête de la diplomatie belge à un moment charnière de l'histoire de l'Alliance atlantique. C'est en effet en mars 1966 que la France annonce son retrait de la structure militaire intégrée de l'OTAN en temps de paix. Si de Staercke a mis en garde le secrétaire général Manlio Brosio sur les intentions de De Gaulle vis-à-vis de l'Organisation, il est néanmoins surpris par la décision unilatérale des Français. En tant que doyen du Conseil, de Staercke préside, pendant un temps, les réunions informelles qui rassemblent les ambassadeurs des quatorze États partenaires de la France afin de faire face à la crise. Les relations entre le diplomate belge et le secrétaire général de l'OTAN, qui assiste aux discussions, sont souvent tendues.

La décision prise par la France conduit, dans un premier temps, à admettre implicitement la distinction entre l'Alliance atlantique et l'OTAN en tant qu'organisation militaire intégrée. Ce dédoublement n'est cependant pas matérialisé géographiquement, puisque, comme souhaité par Harmel, le SHAPE et le Conseil sont transférés ensemble vers la Belgique.

D'après le chef de la diplomatie belge, pour sortir de la crise et prouver l'utilité de l'Alliance, les partenaires atlantiques doivent promouvoir, sur une base bilatérale et multilatérale, une politique de détente avec l'URSS mais également avec les pays de l'Europe

de l'Est. Harmel ouvre la voie en organisant des rencontres avec les États européens du Pacte de Varsovie.

Harmel propose que les Quinze réalisent un exercice de réflexion sur les tâches futures de l'Alliance afin d'aboutir à une vision unanime sur la question. Malgré les réticences de certains alliés et de Brosio en particulier, l'idée du chef de la diplomatie belge est acceptée à l'unanimité. Pour Harmel, la détente devrait être au cœur du travail de discernement. Selon lui, elle pourrait en effet encourager la France à participer à la réflexion, à condition de rapprocher le point de vue de Paris de celui de Washington. La visite de De Staercke et Davignon à Washington permet de sonder les Américains sur la question de la détente et préparer l'« exercice Harmel ».

Les Quinze décident finalement que la discussion sur les futures tâches de l'Alliance portera sur quatre thématiques principales. Quatre « sous-groupes » sont alors chargés de rédiger une première analyse sur les questions qui leur ont été attribuées. D'après Harmel, le document consacré à la politique générale de défense de l'Alliance, auquel de Staercke a contribué, est le « *meilleur des quatres documents* ». Le texte ouvre des portes en matière de désarmement, maîtrise des armements et réduction équilibrée des forces. De Staercke participe à l'exercice Harmel jusqu'à ce qu'il soit atteint d'une tuberculose, ce qui l'empêche de contribuer pleinement à la rédaction finale du rapport.

Malgré des pourparlers parfois difficiles avec la France, l'exercice de réflexion aboutit à l'adoption par les Quinze du « *rapport sur les futures tâches de l'Alliance* », également appelé « rapport Harmel ». La détente, thématique centrale du document, est présentée non seulement comme une mission de l'Alliance indissociable de celle de la défense mais également comme un instrument nécessaire à la cohésion atlantique. L'exercice du rapport Harmel permet à l'OTAN, non seulement de surmonter la crise provoquée par le retrait français mais également de sortir renforcée de l'épreuve.

Afin de mettre le rapport qui porte son nom au cœur de l'action politique de l'OTAN, Harmel encourage le « signal de Reykjavik » en faveur du désarmement et pousse l'organisation de la conférence pour la sécurité en Europe lors de ses visites en Europe de l'Est et à Moscou. Le besoin de détente est alors trop fort pour que l'invasion de la Tchécoslovaquie soit considérée autremement que comme un « *incident de parcours* ». De Staercke, qui voit dans l'affaire tchèque « *un premier signe de la décomposition d'un empire* », regrette l'absence de réaction de l'OTAN. Au début des années 1970, Harmel prend moins d'initiatives en matière de détente. Son départ des Affaires étrangères ne lui laisse pas l'occasion de participer aux conversations multilatérales qui aboutissent à la signature de l'acte final de la CSCE à Helsinki.

Les dernières années de la carrière de De Staercke à l'OTAN sont également moins actives. Après la rédaction du rapport Harmel, la marge de manœuvre dont il disposait au sein de l'Organisation mais également sur la scène internationale se réduit progressivement. Après sa dernière visite à Moscou en 1969, de Staercke ne participe plus à des réunions internationales autres que celles du Conseil atlantique. Il est néanmoins sollicité, en Belgique et à l'international, pour témoigner et donner son avis lucide sur des questions de politique internationale liées à l'Alliance atlantique. Il s'investit également dans quelques projets ponctuels pour l'OTAN, dont il reste l'« avocat » convaincu. Les secrétaires généraux de l'Organisation voient en lui un « *point d'information utile et efficace* ». Ses collègues et amis à l'OTAN lui offrent, certes avant l'heure, le fameux « silver bowl » en hommage à son dévouement pour l'Organisation.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer l'évolution de la position de De Staercke à l'OTAN à la fin de sa carrière. Tout d'abord, le diplomate éprouve peut-être une certaine lassitude vis-à-vis du poste qu'il occupe depuis plus de vingt ans. La durée de son mandat, qui constituait jusque-là un atout, commence sans doute à le desservir, voire à provoquer une certaine fatigue à son égard dans le chef de certains de ses collègues.

Ensuite, la situation internationale de détente rend la diplomatie multinationale moins cruciale pour un pays comme la Belgique. Au début des années 1970, les négociations stratégiques deviennent surtout américano-soviétiques. En outre, la cohésion des Alliés, qui a été renforcée par l'adoption du rapport Harmel, se maintient vaille que vaille et ne nécessite dès lors plus l'intervention de pays tiers pour rapprocher les uns et les autres. Une telle situation contraste avec le climat instable et « fluide » qui caractérisait la période où Spaak était aux Affaires étrangères. Lorsque Pierre Harmel quitte à son tour le département, la Belgique ne semble plus vouloir jouer un rôle sur la scène internationale ni même défendre une politique pro-atlantique. Le gouvernement belge privilégie désormais l'intégration européenne avant tout autre chose.

Les relations interpersonnelles que de Staercke entretient avec ses ministres successifs joue probablement aussi sur la mission de celui-ci à l'OTAN. Si Harmel et de Staercke s'estiment mutuellement, la relation de complicité et de confiance est moins perceptible qu'avec Spaak. Lorsque Van Elslande devient le chef de la diplomatie belge, les échanges sont de pure forme. La présence du ministre flamand aux Affaires étrangères n'est d'ailleurs pas étrangère au départ brutal d'André de Staercke de l'OTAN.

Conclusions générales et analyse

André de Staercke n'a pas trente ans lorsque ses travaux sur le Conseil d'État le font remarquer à Bruxelles dès avant la guerre. Son exil à Londres, où il exerce les fonctions de chef de cabinet du Premier ministre belge et de secrétaire du Conseil des ministres, constitue une période fondatrice pour sa carrière : c'est en effet à cette époque que l'homme se crée un réseau important et utile pour les années à venir. Il se lie ainsi d'amitié avec des personnalités de grande envergure tels Paul-Henri Spaak, Winston Churchill et Antonio de Oliveira Salazar. À la Libération, André de Staercke accepte le poste difficile de secrétaire du Prince-Régent, avec lequel il noue une profonde amitié.

Sur les conseils de Spaak et avec l'appui de van Zeeland, André de Staercke devient suppléant de la Belgique près le Conseil de l'Atlantique Nord en juillet 1950. Quelques mois plus tard, alors qu'il participe activement à la mise en place de l'OTAN, il se voit également désigné par van Zeeland comme chef de la délégation belge à la conférence pour la création d'une armée européenne. De Staercke ne cache pas son enthousiasme vis-à-vis du projet français ou « plan Pleven », à condition que celui-ci soit réalisé dans le cadre atlantique et avec la participation du Royaume-Uni afin d'éviter que les pays européens ne soient soumis à un condominium franco-allemand. Comme son ministre van Zeeland, il défend néanmoins le point de vue des petits pays du Benelux, qui ne peuvent accepter de participer à l'armée européenne dans des conditions qui les empêcheraient d'être mis sur un pied d'égalité avec les autres nations. En réalité, si le gouvernement belge adhère au plan Pleven, ce n'est pas en raison de son contenu et encore moins pour tout ce qu'il propose de supranational, mais plutôt pour éviter une crise de l'Alliance et singulièrement pour ne pas décevoir les Américains.

La tâche de De Staercke à la tête de la délégation belge s'avère périlleuse. Il se sent surveillé par ceux qui, à Bruxelles, ne veulent pas d'une armée européenne. Les Américains, désireux de trouver une solution à la question du réarmement allemand, apprécient la présence de De Staercke lors des négociations. Sa parfaite maîtrise des dossiers et sa volonté de parvenir à un accord contrastent en effet avec la position indécise de van Zeeland.

L'intervention de la délégation belge auprès des Alliés en faveur des thèses proposées par la Belgique s'avère, en définitive, positive. Le traité de Paris qui institue la CED et en limite les compétences supranationales est signé en mai 1952. André de Staercke est alors nommé à la tête de la délégation belge au comité intérimaire destiné à préparer la mise sur pied de l'armée européenne. Il occupe désormais aussi la fonction de représentant permanent

de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, principale autorité de l'OTAN, qui devient pour ses membres un lieu où se nouent les amitiés. Étant donné les fonctions importantes occupées par de Staercke au sein du gouvernement pendant la guerre, celui-ci est autorisé à exercer sa profession sans avoir passé le concours diplomatique normalement requis.

Par rapport à ses collègues qui occupent des postes bilateraux, de Staercke, par sa présence au cœur d'une organisation multilatérale, jouit d'un pouvoir d'influence plus important tant auprès des autorités nationales que sur la scène internationale. En contact quotidien avec le « *Club* » du Conseil atlantique, il est souvent au courant, un peu avant les autres, de certains éléments susceptibles d'éclairer les négociations à venir. En outre, s'il est le représentant de son gouvernement, il est aussi auprès de celui-ci l'avocat de l'Alliance, à laquelle il voue son existence.

Grâce à de bons contacts avec son homologue néerlandais à l'OTAN ainsi qu'à ses talents de persuasion, de Staercke joue un rôle indéniable dans l'adoption par les autorités belgo-néerlandaises d'une attitude commune d'ouverture et de fermeté face aux protocoles additionnels proposés par la France dès janvier 1953, qui visent une certaine indépendance de l'armée française. L'appel du Benelux est entendu par le Quai d'Orsay, lequel reformule les protocoles de manière à réaliser un compromis, qui ne remette pas en cause l'esprit du traité de Paris et accorde les mêmes droits à tous les États parties. Paris parvient à faire accepter ses protocoles additionnels par les cinq autres pays signataires. Selon Hervé Alphand, André de Staercke a joué, au sein du comité intérimaire, un rôle non négligeable dans ce « triomphe diplomatique » français.

La conférence des Bermudes et celle de Berlin ne permettent pas d'aboutir à la ratification du traité de la CED par la France. L'engagement des États-Unis et celui du Royaume-Uni en faveur de la sécurité de l'Europe, dont de Staercke a eu écho par Bidault avant l'heure, n'ouvre pas plus la voie à la ratification par le gouvernement français, lequel est paralysé par ses difficultés en Indochine et la non-résolution de la question sarroise.

Le retour de Spaak aux Affaires étrangères en avril 1954 réjouit les Américains. Considéré comme leur « *stalking horse* », le ministre belge représente une ultime possibilité de convaincre les Français de ne pas abandonner le projet de la CED. Spaak inclut de Staercke dans la plupart des discussions qu'il a avec les Américains afin de placer le gouvernement français devant ses responsabilités et le persuader des conséquences catastrophiques d'une non-ratification. Les deux Belges dissuadent en outre les autorités américaines d'adopter une attitude trop radicale vis-à-vis de la France.

Spaak réussit, non sans mal, à convaincre Mendès France de participer à une conférence des Six (France, RFA, Italie et pays du Benelux) à Bruxelles, en vue d'examiner les possibilités de hâter l'entrée en vigueur de la CED. Le ministre belge, élu président de la conférence qui a lieu en conclave restreint, est assisté d'André de Staercke. David K. E. Bruce, homme de confiance du secrétaire d'État américain John Foster Dulles, compte sur la présence du diplomate belge pour que Spaak n'adopte pas une attitude trop favorable à la France lors des discussions qui s'annoncent.

Quelques jours avant le début de la conférence, Mendès France fait parvenir aux cinq puissances intéressées, ainsi qu'à l'Angleterre et aux États-Unis, un nouveau protocole que le gouvernement français compte soumettre à la conférence. Spaak considère que ce document, qui supprime le caractère supranational de la CED et apporte une révision substantielle au traité primitif, ne peut être accepté par les gouvernements concernés. Il prend dès lors l'initiative de rédiger des contre-propositions, lesquelles suscitent l'indignation de Mendès France. La conférence de Bruxelles aboutit à un échec. L'ultime tentative de conciliation de Spaak menée par l'intermédiaire d'André de Staercke n'empêche pas le rejet français de la CED. L'ambassadeur belge impute largement cet insuccès à l'attitude peu coopérative de Mendès France.

La conférence de Londres permet de sortir de l'impasse et d'envisager le contrôle du réarmement allemand. Les gouvernements des six États signataires de la CED mais également ceux du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada acceptent l'idée d'élargir le pacte de Bruxelles – devenu l'Union de l'Europe occidentale – à l'Italie et à l'Allemagne et de concrétiser l'adhésion de la RFA à l'OTAN. La question délicate des zones stratégiquement exposées peut être résolue parce que l'Allemagne accepte d'interdire sur son territoire la construction des armes ABC.

De Staercke, assisté par le colonel Hartéon, participe activement aux discussions liées aux décisions de principe prises à Londres et qui aboutissent à la signature des accords de Paris. Malgré l'insistance de De Staercke, l'interdiction de construction d'armes ABC n'est pas étendue aux pays du Benelux en raison de la réticence des Pays-Bas à accepter le contrôle des armements qu'elle implique. Certains officiers supérieurs belges se plaignent alors de ne pas être suffisamment consultés par leur délégation auprès de l'OTAN. Quelques mois plus tard, de Staercke fait le même reproche à la hiérarchie militaire belge, lors des discussions liées à l'adoption de la stratégie des « représailles massives » par l'OTAN.

André de Staercke trouve un certain réconfort dans la ratification des accords de Paris, qui permet l'adhésion de la RFA à l'OTAN. Il regrette néanmoins que la création d'une armée européenne n'ait pas été possible. La ratification française n'empêche pas Spaak et de

Staercke de participer secrètement à un projet qui contribue à l'avènement d'un gouvernement français favorable à l'Europe et à l'OTAN.

L'entrée en vigueur des accords de Paris permet à la RFA d'adhérer à l'OTAN et d'entamer son réarmement. Le Kremlin accepte malgré tout de participer à deux conférences qui réunissent les Quatre à Genève et qui traitent principalement de la question allemande. Sur l'insistance de De Staercke, une procédure de consultation entre les trois grandes puissances occidentales et l'OTAN est rapidement mise en place. Les Occidentaux font à Genève une concession de taille, puisqu'ils acceptent pour la première fois de parler de sécurité en Europe avant d'avoir résolu le problème de la réunification allemande. Ces déclarations ne réjouissent pas de Staercke. D'ailleurs, ce dernier ne désapprouve pas le voyage d'Adenauer à Moscou, lequel défend la réunification de l'Allemagne en échange de garanties de sécurité accordées à l'URSS.

Quelques mois après leur entrée dans l'Organisation, les Allemands suggèrent, par l'intermédiaire de De Staercke dans un premier temps, de redynamiser la fonction politique et économique de l'Alliance atlantique, singulièrement vis-à-vis des pays du tiers-monde, afin de pouvoir faire face aux crises auxquelles la Méditerranée est confrontée. Adenauer est convaincu que cette « revitalisation » de l'Alliance est nécessaire pour empêcher Moscou de s'immiscer dans la politique de la RFA. L'idée d'une aide économique aux pays sous-développés, également proposée par le Conseil atlantique en décembre et soutenue par de Staercke, est reprise avec force par Spaak lorsque le « rapport secret » de Khrouchtchev qui annonce la déstalinisation et la coexistence pacifique est divulgué.

Le rapport de Khrouchtchev provoque une onde de choc dans tout le monde communiste, avec des conséquences dramatiques en Pologne et surtout en Hongrie. Spaak condamne fermement la répression soviétique en Hongrie, tandis que l'OTAN préfère ne pas intervenir trop ouvertement afin d'éviter toute contre-propagande soviétique en réaction. L'intervention de Moscou à Budapest confirme néanmoins qu'il importe d'adopter une attitude de prudence vis-à-vis de la « coexistence pacifique ».

Les événements tragiques qui ont lieu en Europe en 1956 coïncident avec la crise de Suez qui constitue, selon de Staercke, « la première très grande crise de l'Alliance ». La politique menée par la France et le Royaume-Uni sans concertation avec les autres partenaires est loin de faire l'unanimité, singulièrement auprès des Américains. Pour de Staercke, cette « politique d'opposition » à l'extérieur du périmètre géographique de l'Alliance met en péril la solidarité atlantique. Si d'aucuns considèrent l'action de la France et du Royaume-Uni comme contraire à la charte des Nations Unies, Spaak reste malgré tout

loyal envers ses alliés européens au moment même où se déroulent les négociations visant à la création du Marché commun.

Fort de sa réputation internationale et encouragé par de Staercke, Spaak devient secrétaire général de l'OTAN à un moment-clé de l'histoire de l'Organisation. Parallèlement au principe de dissuasion par menace de représailles massives, la consultation et la coopération dans les domaines non militaires entre les pays de l'OTAN – à l'intérieur mais également hors de la zone d'application du traité de Washington – deviennent en effet les priorités de l'Organisation, conformémement au rapport des « Trois Sages ». De Staercke et Spaak considèrent ce texte comme une référence. Le rapport préconise en effet la mise en place d'une communauté atlantique, qui dépasse la simple coalition des États membres de l'Alliance et encourage l'interdépendance des partenaires.

Spaak décrit les deux premières années de son mandat à l'OTAN comme une période de consolidation de l'Alliance pendant laquelle il réussit, par la consultation, à intervenir utilement dans des questions épineuses qui opposent certains pays membres de l'OTAN. Il peut compter sur son ambassadeur et fidèle allié André de Staercke, qui devient de surcroît doyen des représentants permanents en 1957. À l'intérieur, Spaak ne parvient cependant pas à convaincre le gouvernement belge de consulter les autorités atlantiques avant de décider la réduction du service militaire belge. Le discours modéré et habile de De Staercke, ainsi que les mesures compensatoires promises par la Belgique, contribuent à apaiser les esprits.

En 1958, l'ambassadeur soviétique Vinogradov invite à plusieurs reprises le secrétaire général de l'OTAN à venir discuter avec lui, afin de sonder le point de vue occidental sur la composition et l'éventuel ordre du jour du futur sommet de Paris. Les quatre pays administrateurs de Berlin se sont en effet engagés à discuter des grandes problématiques au cœur des relations Est-Ouest. Exception faite de la première rencontre, de Staercke accompagne Spaak à chaque fois. Effectivement, le secrétaire général ne souhaite pas être le seul membre de l'OTAN présent lors des discussions qui rassemblent plusieurs partenaires du Pacte de Varsovie. Il se réjouit par ailleurs que ces conversations contribuent à placer les problèmes Est-Ouest au-delà du directoire politique qui existe de fait au sein de l'OTAN. Parallèlement à ces rencontres, Spaak et de Staercke réussissent d'ailleurs à convaincre les trois Grands occidentaux administrateurs de Berlin-Ouest de mettre en place un groupe de travail composé non seulement de leurs représentants respectifs, mais également de quelques pays partenaires importants, afin de préparer les questions à aborder au sommet.

Il semble que le Kremlin ait pris en compte certains conseils prodigués par Spaak lors de ses échanges avec Vinogradov. Khrouchtchev se dit en effet prêt à faire figurer à l'ordre du jour de la conférence au sommet la question allemande et les mesures susceptibles

d'empêcher les attaques par surprise. Face aux initiatives de l'URSS, Spaak regrette le peu de réaction, voire l'absence de réaction de l'OTAN, et singulièrement des États-Unis.

En septembre 1958, le mémorandum du général de Gaulle suscite une vive émotion au sein de l'OTAN. La proposition française d'un directoire tripartite pour l'Alliance atlantique n'est d'ailleurs soutenue par aucun autre partenaire. Tous considèrent en effet que la mise en place d'un tel système entraînerait la fin de l'Alliance. Suivant l'initiative du doyen de Staercke, le document français n'est finalement pas communiqué de manière officielle au Conseil atlantique, par crainte de provoquer une cristallisation définitive des tensions.

En novembre 1958, malgré les démarches et déclarations en faveur d'une conférence au sommet, Khrouchtchev adresse un ultimatum pour régler la question berlinoise qui est jugé inacceptable par les Occidentaux. Afin d'empêcher l'application du plan soviétique sur Berlin, Spaak préconise de revoir les thèses traditionnelles des Occidentaux qui, selon lui, n'ont aucune chance d'aboutir.

Adenauer, inquiet de l'érosion des positions occidentales vis-à-vis de Berlin et de la question allemande, réunit Stikker, Spaak, de Staercke et Norstad à Menaggio afin de défendre la position internationale de la France, pays allié de la RFA par excellence. En définitive, tous sont d'accord sur l'importance de préserver l'OTAN en ne faisant rien contre les Américains et en soutenant de Gaulle là où cela est jugé raisonnable.

La crise du Congo démontre une nouvelle fois que l'Organisation ne parvient pas à transposer la solidarité de ses membres hors de la zone d'application du traité de Washington. Désillusion d'autant plus grande que le sommet de Paris, tant attendu par les Belges, n'aboutit pas. Particulièrement irrité par l'attitude américaine vis-à-vis de la crise congolaise, Spaak renonce cependant, sur les conseils de De Staercke, à faire part de sa vive déception à Eisenhower.

Alors que l'Alliance atlantique peine à progresser sur la voie de la consultation et de la coopération entre les partenaires, le SACEUR promeut, à Menaggio, son projet nucléaire pour l'OTAN. Pour de Staercke, la création d'une force de frappe atlantique permettrait à l'Alliance de progresser sur la voie d'une véritable communauté atlantique.

À la demande de Norstad, Spaak intervient auprès d'Eisenhower pour que celui-ci présente sans tarder le projet officiel des États-Unis concernant la force de frappe atlantique. Si la plupart des partenaires réagissent favorablement à la proposition américaine, la France et le Royaume-Uni se montrent plus dubitatifs. Le projet de force nucléaire de l'OTAN, qui ne constitue pas la première priorité du nouveau président américain, ne va provisoirement pas plus loin.

Spaak, très pessimiste sur l'avenir de l'Alliance atlantique, décide de quitter sa fonction de secrétaire général de l'OTAN. Il redevient alors ministre des Affaires étrangères. De Staercke décide quant à lui de rester à l'OTAN plutôt que devenir ambassadeur à Washington.

En juillet 1961, face au nouvel ultimatum de Moscou, de Staercke convainc Spaak de la nécessité urgente de négocier un nouveau statut pour Berlin qui garantisse la liberté politique et économique de la ville, avant d'envisager une action militaire, comme ce fut le cas lors de la rencontre Kennedy-Khrouchtchev à Vienne. Spaak rédige alors un mémorandum sur la question afin de trouver une solution au problème de Berlin qui soit dissociée de la négociation sur l'ensemble du problème de l'Allemagne. Malgré les suggestions de Spaak et les mises en garde de De Staercke, aucune ligne de conduite concernant Berlin ne se dégage du côté occidental. C'est à ce moment que Khrouchtchev décide de faire construire un mur entre les deux parties de la ville.

Khrouchtchev invite Spaak à Moscou afin de discuter de solutions éventuelles pour sortir de la crise. Le ministre belge accepte l'invitation mais demande au doyen des représentants à l'OTAN, de Staercke, de l'accompagner, espérant ainsi apaiser, sans doute un peu naïvement, les réticences des grandes puissances occidentales peu enclines à voir le représentant d'un petit pays faire preuve de trop d'indépendance. Lors de la rencontre, le premier secrétaire ne rejette pas la proposition de Spaak selon laquelle, avant la signature de tout traité de paix, un statut pour Berlin-Ouest pourrait être négocié entre les trois Grands occidentaux (la France, les États-Unis, le Royaume-Uni) et l'URSS, dont les garanties seraient convenues entre eux quatre. Spaak se montre dès lors relativement optimiste sur la possibilité de trouver un accord pour Berlin. L'enthousiasme du ministre belge n'est cependant pas partagé par la plupart des autres partenaires. De Staercke réussit néanmoins à persuader ses collègues de l'importance de convenir d'une position occidentale de négociation claire et ferme. Spaak défend cette idée auprès de Kennedy et rappelle qu'il importe de limiter la négociation avec Moscou à la question de Berlin. L'administration Kennedy choisit néanmoins de faire des concessions très importantes sur la question allemande, dont la reconnaissance *de facto* de la RDA.

De Gaulle profite de la nouvelle crise de Berlin pour essayer de convaincre ses partenaires d'adhérer à son projet d'union politique de l'Europe, devenu « plan Fouchet », qui envisage notamment l'adoption d'une politique commune de défense. Les partenaires atlantiques, dont de Staercke partage l'analyse, redoutent la mise en place d'une Europe de défense en dehors de l'Alliance atlantique. L'opposition belgo-néerlandaise oblige finalement le Général à abandonner son projet. Dans ce contexte, Kennedy préconise le « partenariat

euro-atlantique », qui s'oppose directement à l'« Europe européenne » prônée par de Gaulle. L'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores constitue un interlude heureux pour l'OTAN.

Des voix s'élèvent en Europe occidentale pour se plaindre de l'absence de consultation de la part de Washington à propos de sa décision de blocus imposé à Cuba. Pendant la durée de la crise, l'OTAN agit en toute discrétion, sans prendre de décision collective qui puisse être interprétée comme une intervention injustifiable de l'Organisation dans les affaires de l'Amérique latine. De Staercke estime néanmoins que la position adoptée par l'OTAN vis-à-vis de la situation cubaine en matière de transport maritime ne répond pas aux exigences de la solidarité atlantique. Le doyen de Staercke est tenu informé au jour le jour du déroulement de la crise de Cuba par ses informateurs américains. Il n'est cependant pas mis au courant de la concession faite par Washington à Moscou pour mettre fin à la crise, à savoir le retrait des missiles américains de la Turquie.

Malgré la réticence du gouvernement belge vis-à-vis du projet américain « MLF », Spaak et de Staercke poursuivent leurs efforts en faveur d'une force nucléaire de l'OTAN, dont ils comprennent l'intérêt pour la cohésion atlantique. Le doyen de l'OTAN participe notamment à la rédaction du projet de communiqué sur la force de frappe altantique, qui est présenté à la réunion ministérielle du Conseil atlantique d'Ottawa en mai 1963. Lors de cette rencontre, les Alliés approuvent le principe d'une force interalliée qui ne dit pas son nom, mais ils ne s'engagent pas plus loin.

En juillet 1963, Spaak est invité par Khrouchtchev une semaine avant la signature d'un accord international sur l'arrêt des essais nucléaires. Il est à nouveau accompagné par de Staercke. Celui-ci estime qu'il faut profiter de l'indécision momentanée de Khrouchtchev en matière de politique étrangère pour essayer de la faire tourner en faveur d'une normalisation des rapports Est-Ouest. Les recommandations faites par Spaak au président américain et au premier secrétaire soviétique semblent avoir été entendues. En effet, si l'arrêt des expériences nucléaires est au cœur des discussions tripartites, la question du désarmement et la proposition soviétique de pacte de non-agression sont également abordées. Le problème allemand ne fait quant à lui pas partie des négociations.

À la demande de Spaak et malgré la réticence des Américains, de Staercke consulte ses collègues de l'OTAN à propos de la question de la reconnaissance de la République populaire de Chine et celle de son éventuelle admission à l'ONU. Le plaidoyer de De Staercke en faveur du point de vue de son ministre sur la question chinoise est très mal perçu par son collègue français. Spaak choisit finalement de suivre la position américaine malgré les oppositions de son propre Parlement.

Pierre Harmel remplace Spaak à la tête de la diplomatie belge à un moment charnière de l'histoire de l'Alliance atlantique. C'est en effet en mars 1966 que la France annonce son retrait de la structure militaire intégrée de l'OTAN en temps de paix. Si de Staercke regrette le départ de Spaak, il est rapidement convaincu par la prestation d'Harmel aux Affaires étrangères et singulièrement à l'OTAN.

En tant que doyen du Conseil atlantique, de Staercke préside, pendant un temps, les réunions informelles qui rassemblent les ambassadeurs des quatorze États partenaires de la France afin de faire face à la crise provoquée par le retrait français de la structure militaire intégrée de l'OTAN.

Harmel réussit à convaincre les Quinze de réaliser un exercice de réflexion sur les tâches futures de l'Alliance afin d'aboutir à une vision unanime sur la question et prouver, à terme, l'utilité de l'Organisation. Pour le chef de la diplomatie belge, la détente devrait être au cœur du travail de discernement. Selon lui, elle pourrait en effet encourager la France à participer à la réflexion, à condition de rapprocher le point de vue de Paris avec celui de Washington. La visite de De Staercke et Davignon à Washington permet de sonder les Américains sur la question de la détente et préparer l'exercice de réflexion.

De Staercke participe à l'« exercice Harmel » jusqu'à ce qu'il soit atteint d'une tuberculose, ce qui l'empêche de contribuer pleinement à la rédaction finale du rapport sur les tâches futures de l'Alliance. Le ministre considère néanmoins que la réflexion sur la politique générale de défense de l'OTAN, à laquelle de Staercke a participé, s'est révélée fort utile à la rédaction du « rapport Harmel ». Le travail préparatoire a en effet posé des jalons en matière de détente mais également sur les questions de désarmement, maîtrise des armements et réduction équilibrée des forces. L'exercice du rapport Harmel permet à l'OTAN non seulement de surmonter la crise provoquée par le retrait français, mais également de sortir renforcée de l'épreuve. En défintive, explique de Staercke, le rapport Harmel « *codifie le couple détente-défense* », qui sous-tend la stratégie de l'OTAN tout au long de sa troisième décennie.

Après avoir mis le rapport qui porte son nom au cœur de l'action politique de l'OTAN, Harmel prend moins d'initiatives en matière de détente au début des années 1970. Son départ des Affaires étrangères ne lui laisse pas l'occasion de participer aux conversations multilatérales qui aboutissent à la signature de l'acte final de la CSCE à Helsinki.

Après la rédaction du rapport Harmel, la marge de manœuvre dont de Staercke disposait à l'OTAN mais également sur la scène internationale décline progressivement. Après son dernier voyage à Moscou en 1969, de Staercke ne participe plus à des réunions internationales autres que celles du Conseil atlantique. Il est néanmoins sollicité, en Belgique

et à l'international, pour témoigner et donner son avis informé sur des questions de politique internationale liées à l'Alliance atlantique. Il s'investit également dans quelques projets ponctuels pour l'OTAN, dont il reste l'« avocat » convaincu. Si de Staercke est moins sollicité par ses collègues du Conseil, qui ne cherchent désormais plus, à travers lui, à sonder ou à approcher son ministre, il reste néanmoins une ressource utile tant sa connaissance de l'OTAN est pointue.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer l'évolution de la position de De Staercke à l'OTAN à la fin de sa carrière. Tout d'abord, le diplomate éprouve sans doute une certaine lassitude vis-à-vis du poste qu'il occupe depuis plus de vingt ans. La durée de son mandat, qui constituait jusque-là un atout, commence à le desservir, voire à provoquer une certaine fatigue à son égard auprès de certains de ses collègues.

Ensuite, la situation internationale de détente diminue probablement le rôle diplomatique d'un pays comme la Belgique. Au début des années 1970, les négociations stratégiques concernent surtout les Américains et les Soviétiques. En outre, la cohésion des Alliés, qui a été renforcée par l'adoption du rapport Harmel, se maintient vaille que vaille et ne nécessite plus l'intervention de pays tiers pour rapprocher les positions des uns et des autres. Une telle situation contraste avec le climat instable et « fluide » qui caractérisait la période où Spaak était aux Affaires étrangères, pendant laquelle les Belges servaient de « *go-between* » entre les deux blocs mais également entre les partenaires atlantiques. Lorsque Pierre Harmel quitte le département des Affaires étrangères, la Belgique ne semble plus vouloir jouer un rôle sur la scène internationale ni même défendre une politique pro-atlantique. Le gouvernement belge privilégie désormais l'intégration européenne avant toute autre chose.

Enfin, la relation interpersonnelle que de Staercke entretient avec ses ministres successifs joue probablement aussi sur la mission de celui-ci à l'OTAN. Si Harmel et de Staercke s'estiment mutuellement, la relation de complicité et de confiance est moins perceptible qu'avec Spaak. Lorsque Van Elslande devient le chef de la diplomatie belge, les échanges sont de pure forme. Le départ brutal d'André de Staercke de l'OTAN n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la présence du ministre flamand aux Affaires étrangères.

L'analyse des archives qu'André de Staercke a conservées tout au long de sa carrière à l'OTAN offre un éclairage nouveau sur les grandes problématiques qui sont au cœur des discussions internationales entre 1950 et 1976 et qui préoccupent singulièrement un pays comme la Belgique. Cette étude confirme également, par des faits précis, qu'un petit État peut occuper une place de premier plan dans la « *grande diplomatie* ». Spaak puis Harmel, ces

« *visionnaires créatifs* », ces « *artisans de la détente* », qui furent bien plus que des intermédiaires ou des *go-between,* ont largement contribué au rôle international qu'a pu jouer la Belgique sur la scène internationale. Au terme de ce parcours, il apparaît qu'André de Staercke a indéniablement contribué, certes de manière relativement discrète mais toutefois active, aux démarches audacieuses entreprises sans ostentation excessive par les Belges pour maintenir la vitalité de l'Alliance et participer au rapprochement Est-Ouest. Cette étude a, par là même, permis de mettre en lumière le rôle potentiel non négligeable d'un ambassadeur dans une organisation multilatérale, en fonction du contexte international, de la politique étrangère menée par le chef de la diplomatie de son propre pays, mais surtout en fonction de la qualité des relations interpersonnelles qu'il peut entretenir avec sa hiérarchie.

Après avoir participé activement à la mise en place de l'OTAN et à la conférence pour la création d'une armée européenne, la carrière diplomatique de De Staercke prend son envol lorsque Spaak redevient ministre des Affaires étrangères entre 1954 et 1966, avec un interlude remarqué comme secrétaire général de l'OTAN. La relation de confiance très complémentaire qui existe entre les deux hommes donne à la voix du diplomate une résonance particulièrement importante et renforce sa crédibilité sur la scène internationale. De Staercke est en effet très sollicité par ses collègues du Conseil. Il n'hésite pas non plus à donner son avis lors des rencontres internationales auxquelles il est convié par son ministre ou d'autres personnalités étrangères.

De son côté, Spaak peut compter sur l'aide précieuse de De Staercke, qui maîtrise parfaitement les dossiers et qui s'est créé un réseau influent. La bonne maîtrise de l'anglais de l'ambassadeur constitue un atout non négligeable, d'autant plus que son ministre ne parle que le français. Envoyé comme émissaire auprès de Mendès France, de Staercke est également un informateur de première importance lors de la crise de Cuba. Le lien d'amitié qui unit de Staercke au SACEUR Norstad s'avère aussi utile pour Spaak lors des discussions informelles qui ont lieu à Menaggio. L'intervention de De Staercke auprès de son ami Salazar permet d'éviter une nouvelle crise au sein de l'Alliance atlantique lors du renouvellement de bail de la base américaine aux Açores. En outre, la présence du doyen du Conseil atlantique lors des visites officielles a aussi une valeur symbolique, puisqu'elle permet à Spaak de ne pas exclure l'OTAN de ses voyages en URSS. Enfin, le chef de la diplomatie belge se sert des analyses éclairantes de son ambassadeur pour expliquer, devant le Conseil atlantique, les discussions qu'il a eues avec les autorités soviétiques.

Même si Spaak reste le grand artisan de la politique étrangère de son pays et l'ultime décideur, il n'hésite pas à suivre les conseils de De Staercke, son ami et fidèle allié dont il partage les convictions atlantistes. Les deux hommes s'accordent en effet sur l'importance

pour la Belgique de préserver, autant que possible, la solidarité atlantique mais également sur la nécessité de s'entendre avec les Américains dont le soutien est jugé crucial. Le Benelux constitue également une organisation précieuse pour faire valoir les vues des Belges lorsqu'il s'agit de résoudre des questions de sécurité importantes. Enfin, de Staercke et Spaak plaident pour une « *Europe atlantique* » où coïncideraient coopération atlantique et construction européenne. Outre ces convictions communes, de Staercke partage avec Spaak humour, culture et talents oratoires, qui s'avèrent bien utiles lors des négociations.

Pour rassembler les partenaires atlantiques et servir de « *go-between* », entre la France et les États-Unis en particulier, de Staercke et Spaak privilégient la consultation politique. La mise en place des déjeuners hebdomadaires entre représentants permanents, à laquelle de Staercke a contribué, permet d'améliorer la coopération entre les pays membres de l'OTAN. Si le rapport des Trois Sages préconise la mise en place d'une communauté atlantique, l'Alliance atlantique peine néanmoins à progresser sur la voie de l'interdépendance et de la coopération. Le manque de consultation est particulièrement problématique dans les régions extérieures de la zone OTAN. Spaak et de Staercke reprochent également aux partenaires atlantiques de ne pas prendre suffisamment d'initiatives en faveur du dialogue avec l'URSS, singulièrement à propos de la problématique de Berlin. Spaak n'hésite d'ailleurs pas à intervenir, parfois avec succès, auprès de Kennedy et de Khrouchtchev pour essayer d'améliorer les rapports Est-Ouest.

De tout ce qui précède apparaît en filigrane le portrait d'un diplomate engagé qui servira en coulisses l'Alliance pendant vingt-six ans, avec passion et conviction. C'est dans le sillage de Paul-Henri Spaak, avec qui il forma un duo efficace, que le diplomate donnera sa pleine mesure. Il lui sera alors permis d'accompagner, de conseiller, parfois même de guider Spaak, son ministre mais également, pour un temps, le secrétaire général de l'OTAN. Ces années de collaboration active lui confèreront une autorité, reconnue par ses pairs mais aussi par certains intervenants étrangers, qui continueront à solliciter son avis même après le départ de Spaak. Pendant les dernières années de sa carrière, André de Staercke exécutera fidèlement les instructions de ses supérieurs sans plus avoir à prendre d'initiatives particulières, jusqu'à sa retraite abrupte en 1976.

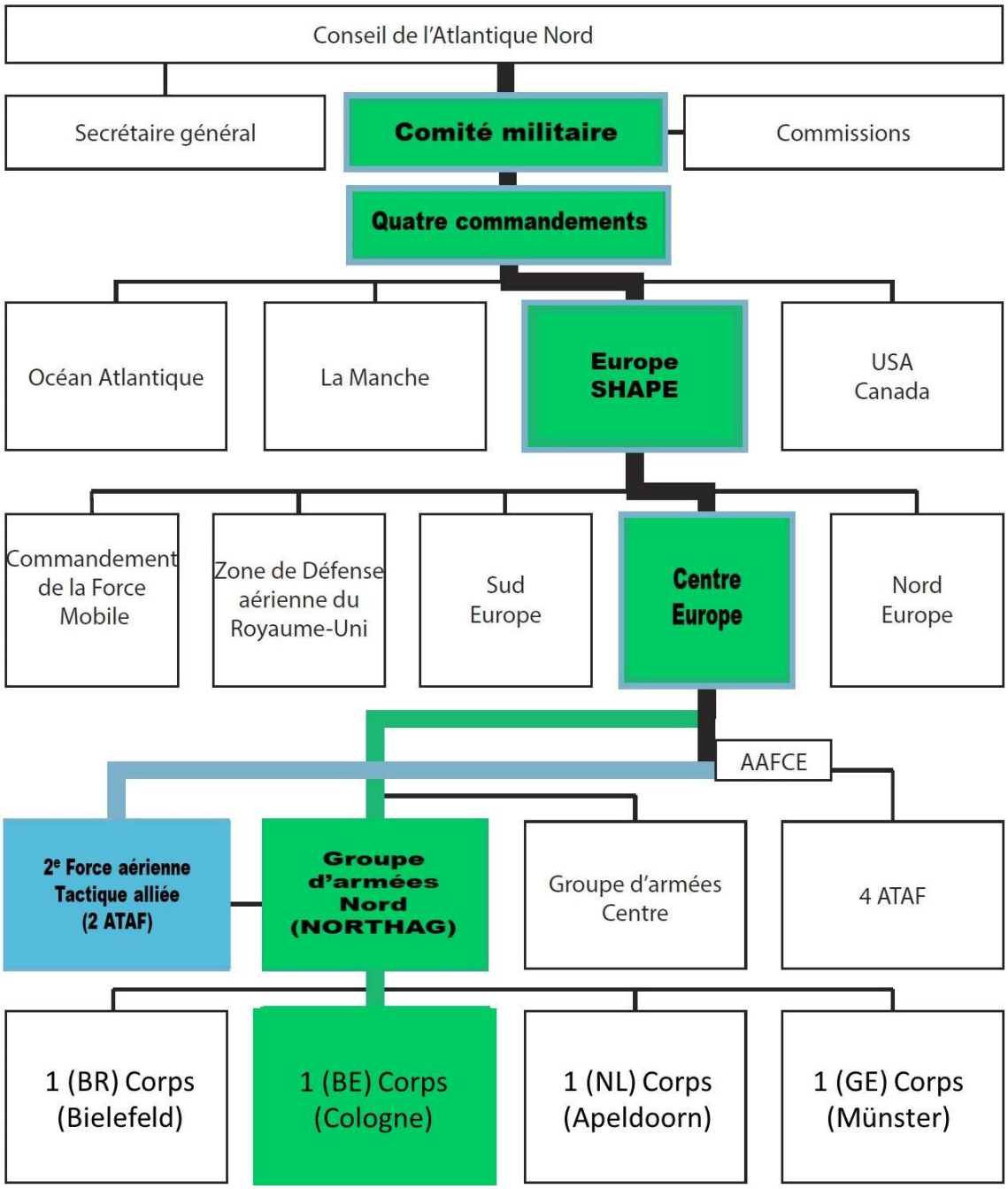
Au-delà de l'homme, son action, ses amitiés avec des personnalités belges et étrangères très différentes ainsi que la qualité de ses relations avec ses ministres de tutelle, en particulier Paul-Henri Spaak, le témoignage d'André de Staercke a permis d'affiner notre connaissance du fonctionnement de l'OTAN depuis les coulisses du pouvoir. L'engagement de la Belgique et son action importante au sein de l'Organisation tout au long d'un quart de siècle passionnant pour son histoire, fait de crises et de progrès, ont pu être racontés à travers

le témoignage d'un ambassadeur convaincu par l'atlantisme. Le pouvoir d'action du ministre des Affaires étrangères et de son ambassadeur, représentant pourtant un des plus petits pays signataires du traité de Washington, apparaît avec plus de clarté. L'OTAN, loin de l'image d'une organisation aux finalités purement militaires, s'est davantage révélée être un forum de discussions où sont débattus, parfois avec beaucoup de franchise, des enjeux particulièrement importants.

Ce travail ouvre ainsi la voie à d'autres études. Bien des recherches ont été menées sur les grands personnages qui ont fait l'OTAN, mais les archives d'autres ambassadeurs pourraient utilement faire l'objet d'analyses intéressantes, même si peu de ces diplomates peuvent se prévaloir d'une expérience atlantiste comparable à celle de De Staercke. L'analyse de ces documents devrait permettre de jeter un regard différent, non plus extérieur mais depuis le cœur même de l'Organisation, sur l'action de la Belgique et la perception qu'en ont les autres pays signataires. Ces études mettraient sans doute aussi en lumière quelles étaient à l'époque les priorités, les agendas et les réalisations de chacun des États membres de l'Alliance et, par là même, comprendre pourquoi certains projets ont pu aboutir et d'autres non. Les archives diplomatiques non encore exploitées seront-elles aussi riches d'enseignements que celles d'André de Staercke, lui qui voua toute sa vie à l'idéal atlantiste ? L'historienne que je suis ne peut que le souhaiter.

Annexe

Forces armées belges au sein de l'OTAN



Source : CDH, *Histoire de l'armée belge de 1830 à nos jours*, vol. 2, Bruxelles, 1988, p. 243.

Bibliographie

Pour les sources, ne sont mentionnés que les fonds, numéros de boîtes ou d'archives qui se sont avérés utiles pour mettre en lumière la contribution d'André de Staercke à l'OTAN et à l'international.

I. ARCHIVES

A. Archives en Belgique

Ministère belge des Affaires étrangères, Bruxelles

Papiers André de Staercke (18.298) :

N° des boîtes:

I/1 ; **III-IV** (liasses : III-P.-H. Spaak et IV) ; **VI/1** (liasses : Entretiens de Menaggio , Lindemans, États-Unis, 20e anniversaire, XXVe anniversaire) ; **V 1-2** (liasse : V-2) ; **VI/2** (liasses : OTAN/Chine, OTAN/Islande) ; **VI/3** (liasses : 1969-1974, OTAN 1969-1974) ; **VI/4** (liasses : Conférence 9 février, Collège de Défense OTAN, Rome, Collège de Défense Rome, Interview - « La Libre Belgique », Conférence Milan) ; **VI/5** (liasses : Silver-Bowl, Discours 1970, Monsieur l'Ambassadeur, Discours divers) ; **VII** ; **VIII/1** (liasses : U.E.O, Conférence de Londres, Conférence des Neuf, « à classer ») ; **IX/1** (liasses : David Bruce, Monseigneur de la Vaquerie, Davignon, O, Brosio 1957-1971, Brosio 1972-1975, Président Caetano) ; **IX/2** (Grégoire, Gutt, Harmel, Kissinger) ; **IX/3** (liasse : L) ; **IX/4** (liasse : N) ; **IX/5** (liasse : Donald Rumsfeld) ; **IX/6** (liasses : Strausz-Hupé, van den Bosch, van Zeeland, Van Elslande ; **IX/7** ; **IX/8** (liasses : Robert Rothschild, R. Rothschild, Portugal, Salazar, Pierlot).

Papiers de l'ambassade de Belgique à Paris, année 1954 (12.486)
Papiers de l'ambassade de Belgique à La Haye, année 1954 (12.496)
Papiers de l'ambassade de Belgique à Bonn, années 1955-1956 (12. 777)
Série « dossiers personnel extérieur » :
N° 2498, 2690, 2714, 2785, 2984 et 3352.

Archives générales du Royaume, Bruxelles
Papiers Pierre Harmel :
N° des boîtes : 623, 626, 636, 747, 759, 1425, 1428.

Centre de documentation historique de la Défense, Evere
N° de boîte : « année 1956 » (liasse 1650).

Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles
Papiers Paul-Henri Spaak :
N° des archives :
180/3705, **279**/5246, **292**/5447, 292/5450, 292/5455, **293**/5459, 293/5462, **294**/5472, 294/5476, 294/5481, 294/5482, 294/5483, 294/5496, 294/5498, **298**/5587, 298/5588, 298/5589, 298/5590, 298/5591, 298/5600, **299**/5608, **300**/5616, 300/5620, 300/5622, 300/5623, **330**/6217, 330/6219, **331**/6231, **350**/6604, 350/6605, 350/6608, 350/6609, **351**/6610, 351/6612, 351/6628, 351/6630, **353**/6636, 353/6637, 353/6650, 353/6653, 353/6663, **354**/6673, **469**/7256, **611**/8627, **641**/9294, **653**/9431 et 653/9433.

Archives de l'OTAN, Bruxelles
(certaines archives sont disponibles sur http://archives.nato.int)
N° des archives :
C-M : (56)5, (56)98, (60)20 et (62)82.
C-R : (56)48, (56)56, (56)61, (57)40, (58)22, (60)8, (62)34, (62)44, (62)46, (62)53, (62)58, (62)59, (62)65, (66)22 et (66)25.
LOM : 399/64 et 419/64.
MC : 70.
MI : (63)4.
PO : (55)894, (57)709 et (58)300.
RDC : (58)235.

B. Archives à l'étranger

Ministère français des Affaires étrangères, La Courneuve
Fonds « Europe-Belgique » 1956-1960 et 1961-1970.
Fonds « Service des Pactes » 1947-1960 et 1961-1970.

National Archives and Records Administration, College Park, Maryland
Archives du département d'État: Central Files, Record Group 59 (POL Belgium) :
Années et boîtes :
1955-1959 : 2514 ; **1963** : 3714 ; **1964-1966** :1590 et 1915 ; **1967-1969** : 1868 et 1869 ; **1970-1973** : 2119.

C. Archives en ligne

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) (www.cvce.eu).
Historical archives of the European Union (https://www.eui.eu).
Foreign Relations of the United States (FRUS) (https://history.state.gov)
Année 1951, vol. 3, partie 1.
Années 1952-1954, vol. 5, parties 1 et 2.

D. Interviews à Bruxelles

Étienne Davignon : 2015 : 4 septembre et 19 mars ; 2016 : 28 juin ; 2017 : 23 mars; 2020 : 1er février.
Rudolf Huygelen : 16 juillet 2015.
Jean Marsia : 22 mars 2016.
Antoinette Spaak † : 13 mars 2015.
Prosper Thuysbaert † : 5 décembre 2017.

E. Colloque à Bruxelles

B. Legrand, « The Recruitment of Civilian Agents for the Belgian Military Stay-Behind Organisation (SDRA VIII): a testimony » (colloque « The private Cold War in Western Europe », Bruxelles-Cegesoma, 22 mars 2016).

II. SOURCES IMPIMÉES OU ÉDITÉES

A. Sources imprimées

Annales parlementaires de Belgique
Chambre : années 1955, 1963 et 1966.
Sénat : année 1956.
Documents parlementaires de Belgique
Chambre : années 1959, 1961, 1962, 1965 et 1966.
Sénat : années 1959, 1961, 1964, 1966, 1970 et 1972.

B. Sources éditées

Documents diplomatiques belges
Luc De Vos, P. Deloge, E. Rooms et J.-M. Sterkendries, *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance*, vol. 2 : Défense, Bruxelles, 1998.

P. De Visscher et Y. Lejeune, *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance*, vol. 7 : Conflits et crises, Bruxelles, 2004.

Documents diplomatiques français
M. Vaïsse (sous la dir.), *Documents diplomatiques français*, vol. 2 : 1966 (1er juin-31 décembre), Paris, 2003.

Autres
50th Anniversary of the Harmel Report. National Approaches, [Bruxelles], [Archives de l'OTAN], [2017].
I. Deserno (sous la dir.), *50 ans OTAN. Bruxelles-Belgique,* [Bruxelles], [2017], Archives OTAN.
W. Pedlow, *Documents sur la stratégie de l'OTAN 1949-1969*, s.l., 1997.
P.-F Smets, *La pensée européenne et atlantique de P.-H. Spaak (1942-1972)*, vol. 1 et 2, Bruxelles, 1980.

III. PRESSE ET REVUES

A. Articles de revues scientifiques

R. J. Aldrich, « OSS, CIA and European Unity: the American Committee on United Europe, 1948-60 », *Diplomacy and Statecraft*, 8 , 1997
J.-Cl. Allain, « De la personnalité au groupe de décision : leur pouvoir sur le cours de l'histoire internationale », *Relations internationales*, n°83, 1995.
J.W. Brouwer, « Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa. Van innige partners naar gewone buren », *Internationale Spectator*, vol. 57, n°10, 2003.
R. Coolsaet, « Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen », *Internationale Spectator*, novembre 2006.
Ph. de Schoutheete, « Le rôle des petits pays dans l'Alliance atlantique », *Revue générale*, 11 novembre 1986.
V. Delcorps, « The Belgian Ministry of Foreign Affairs and the Challenges of Multilateralism (1944-1960) », *Revue belge d'Histoire contemporaine*, 2014/4.

P. Deloge, « Quelques clés de la politique belge de sécurité extérieure depuis 1945 », *Revue d'histoire diplomatique*, Paris, 2003.
J. Desmarets, « Le rôle des " petits " pays dans les relations Est-Ouest », *Le Monde Atlantique*, décembre 1985, n° 34.
L. Desmedt, « M. Spaak et M. Harmel. Dix années de politique étrangère belge, deux hommes, une même politique », *Res Publica*, vol. 16, n°5, 1974.
G. Fischer, « Les Accords SALT II », *Annuaire français de droit international*, 1979, vol. 25, n°1.
Ch. Franck, « La politique de sécurité de la Belgique », *Studia Diplomatica*, vol. 37, n°1, 1984.
V. Genin, « La politique étrangère de la Belgique face à la France lors de la crise de la chaise vide (1965-1966). Rôle d'un " petit pays ", poids d'une relation bilatérale », *Journal of European Integration History*, vol. 9, 2013.
M. Hammer, « L'entrée de la Chine aux Nations Unies », *Relations internationales*, 2006/3, n°127.
F. Heisbourg, « François de Rose (1910-2014), diplomate et stratège », *Le Monde*, 26 mars 2014.
E. Hoorickx, « Stratégie atlantique et position de la Belgique dans la " détente " (1954-1972) », *Stratégique*, n°110, 2015.
R. O. Keohane, « The Big Influence of Small Allies », *Foreign Policy*, 1971-2.
V. Laniol, « Jean-Jacques Servan-Schreiber : une influence paradoxale », *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2014, n°4.
R. Pedemonte Lavis, « La Belgique et l'OTAN face à l'Union soviétique », *Revue belge d'histoire contemporaine*, n°45 (1), 2015.
R. Poidevin, « La France devant le problème de la CED : incidences nationales et internationales (été 1951 à été 1953) », *Revue d'Histoire de la Seconde Guerre mondiale et des conflits contemporains*, n°129, janvier 1983.
A. Poilbout, « Quelle stratégie nucléaire pour la France ? », *Revue historique des armées*, n°262, 2011.
G. Rhode, « La ligne Oder-Neisse et la politique européenne », *Politique étrangère*, vol. 25, n°5, 1960.
J. Siotis, « Chypre et les grandes puissances 1955-1968 », *Revue française de science politique*, n°6, 1969.
G.-H. Soutou, « Jean-Marie Soutou, fonctionnaire du Quai d'Orsay, collaborateur et admirateur de Pierre Mendès France », *Revue d'Histoire diplomatique*, 2014/4.
Y. Stelandre, « Les pays du Benelux, l'Europe politique et les négociations Fouchet (26 juin 1959 - 17 avril 1962) », *Journal of European Integration History*, vol. 2, 1996, n°2.
G.K. Tenekides, « La condition internationale de la République de Chypre », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, 1960.
G. Vlachos, « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13 n° 3, juillet–septembre 1961.
L. Villate, « La biographie en histoire des relations internationales. L'exemple des diplomates de la IIIe République », *Revue d'histoire diplomatique*, n°117, octobre 2003.

B. Articles de revues militaires

Général-major de réserve E. Wanty, « Les Forces Militaires Belges et leur apport à l'O.T.A.N. », *L'Armée-La Nation*, 1, 1957.
S.n., « Votre présence à l'Armée », *Nos Forces, magazine militaire belge du soldat…au civil*, 1er numéro, 1959.
S.n., « Je serai technicien OTAN », *op. cit*.
S.n., *«* Les F.B.A. parlent aux techniciens OTAN », *op. cit.*

C. Articles de presse

P. Vaute, « L'unité retrouvée de Paul-Henri Spaak », *La Libre Culture*, n°181, 5 mars 1999.
F. Visser, « Belg d'Avignon ziet geen heil in veel openheid bij politieke samenwerking », *NRC Handelsblad*, 20 novembre 1972.
S.n., « Mons-Lez-Liège, Victor Larock, ministre des Affaires étrangères définit les buts de la politique étrangère de la Belgique », *Le Peuple*, 23 août 1957.

C. Revue d'information

Keesings Historisch Archief, n°1132, 22-28 février 1953 et n°1136, 22-28 mars 1953.

IV. MÉMOIRES ET SOUVENIRS

K. Adenauer, *Mémoires 1953-1956*, Paris, 1967.
ID., *Mémoires 1956-1963*, Paris, 1969.
H. Alphand, *L'étonnement de l'être. Journal 1939-1973*, Paris, 1977.
M. Brosio, *Diari NATO 1964-1972*, Bologne, 2011.
E. Davignon, *Étienne Davignon. Souvenirs de trois vies recueillis par Maroun Labaki,* Bruxelles, 2019.
A. de Staercke, *« Tout cela a passé comme une ombre ». Mémoires sur la Régence et la Question royale. Textes et documents édités par Jean Stengers et Ginette Kurgan-van Hentenryk*, Bruxelles, 2003.
A. Eden, *Full Circle*, Londres, 1960.
H. L. Ismay, *OTAN 1949-1954, Les cinq premières années*, Utrecht, 1954.
J. Laniel, *Jours de gloire et jours cruels 1908-1958*, Paris, 1971.
R. Massigli*, Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Paris, 1978.
P. Mendès France, *Choisir, Conversations avec Jean Bothorel*, Paris, 1974.
ID., *Gouverner c'est choisir. Sept mois et dix-sept jours. Juin 1954-février 1955*, Paris, 1955.
J. Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976.
R. Rothschild, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945-1995*, Bruxelles, 1997.
J.-M. Soutou, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, Paris, 2011.
P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris, 1969.
ID., *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, 1969.
H. Simonet, *Je n'efface rien et je recommence*, Bruxelles, 1986.

V. INSTRUMENTS DE TRAVAIL

American National Biography, New-York et Oxford, vol. 19, 1999.
F. Cardoni, N. Carré de Malberg et M. Margairaz, *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009. Dictionnaire thématique et biographique*, Paris, 2012.
Th. Denoël (sous la dir.), *Le nouveau dictionnaire des Belges*, Bruxelles, 1992.
Encyclopedia of World Biography, Detroit, vol. 14, 1998.
Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, vol. VII, 1971.
International Who's Who of Women, Londres et New-York, 2010.
L'Alliance atlantique. Données et structures, Service de l'information de l'OTAN, Bruxelles, 1989.
Th. Luykx et M. Platel, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Amsterdam/Bruxelles, 1985, vol. 2.
Nouvelle biographie nationale, Bruxelles, 1988-2007.
OTAN Documentation, OTAN-Service de l'Information, Bruxelles, janvier 1976.
Cl. Quétel (sous la dir.), *Dictionnaire de la Guerre froide*, Paris, 2008.
Qui est Qui en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg 1990-1991, Bruxelles, 1990.
Recueil de jurisprudence internationale concernant le droit de la mer, Nation Unies, New York, 2008.
The New Encyclopaedia Britannica, Chicago, 2010.
Who's who in France, Paris, 2013.

VI. TRAVAUX ET TRAVAUX SOURCES

Association atlantique belge, *La Belgique et l'OTAN*, Bruxelles, 1978.
F. Aubert, « La politique étrangère de la Belgique de 1954 à 1958 vue par les diplomates français », *C.H. CRISP*, n°1973, Bruxelles, 2007.
E. Barnavi, *Une histoire moderne d'Israël*, Paris, 1988.
J. P. Beja, *Politique intérieure et politique étrangère. Deux faces d'une même réalité. Portugal : 1974-1985*, Louvain-la-Neuve, 2013.
M.-Th. Bitsch, *Histoire de la Belgique. De l'Antiquité à nos jours*, Bruxelles, 2004.
M. Bloch, *Closet Queens: Some 20th Century British Politicians*, Londres, 2015.
F. Bozo, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, 1991.
H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges, 1970.
Chr. Brüll, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich 1944-1958*, Essen, 2009.
P. Buch et J. Vanderlinden, *L'Uranium, la Belgique et les Puissances*, Louvain-La Neuve, 1995.
CDH, *Histoire de l'armée belge de 1830 à nos jours,* vol. 2, Bruxelles, 1988.
S. Chautard, *La Guerre froide*, Quetigny, 2012.
LtCol Cleymans, *1er corps d'armée belge et Forces Belges d'Allemagne*, s.l., 1988.
M. Cools (sous la dir.), *1915-2015, L'histoire du service de renseignement militaire de sécurité belge*, Anvers, 2015.
R. Coolsaet, V. Dujardin et Cl. Roosens, *Les Affaires étrangères au service de l'État belge. De 1830 à nos jours*, Bruxelles, 2014.
R. Coolsaet, « La Belgique dans l'OTAN (1949-2009) », *C.H. CRISP*, n° 1999, Bruxelles, 2008.
ID., *Histoire de la politique étrangère belge*, Bruxelles, 1988.
ID., *La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, 2002.

N. Crafts et G. Toniolio (sous la dir.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, 1996.
J.P. Cunibert, L. De Vos et M. Strobbe, *La Force terrestre belge : 1945-1980*, Bruxelles, 1982.
F. David, *John Foster Dulles, Secrétaire d'État, père de l'Europe et Cold Warrior*, Paris, 2010.
R. De Bruin, *Les Pays-Bas et l'intégration européenne, 1957-1967*, Paris, 1977.
R. Delcorde, *Les diplomates belges*, Wavre, 2010.
P. Deloge, *Une coopération difficile : Belgique et Grande-Bretagne en quête de sécurité à l'aube de la guerre froide*, Bruxelles, 2000.
O. De Raeymaeker (sous la dir.), *Small powers in alignment*, Leuven, 1974.
G. Desmaretz, *Stay-behind. Les réseaux secrets de la Guerre froide*, Paris, 2015.
G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (sous la dir.), *Paul-Henri Spaak et la France*, Bruxelles, 2007.
G. Duchenne et V. Dujardin (sous la dir.), *Paul van Zeeland et les questions politiques et économiques de son temps*, Louvain-la-Neuve, 2001.
V. Dujardin et M. Dumoulin, *Nouvelle histoire de Belgique 1950-1970. L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, 2008.
V. Dujardin et M. Dumoulin, *Paul van Zeeland, 1893-1973*, Bruxelles, 1997.
V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, 2004.
M. Dumoulin (sous la dir.), *La Communauté européenne de défense. Leçons pour demain ?*, Bruxelles, 2000.
M. Dumoulin*, Spaak*, Bruxelles, 1999.
M. Dumoulin et G. Duchenne (sous la dir.), *Les petits États et la construction européenne. Actes de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002*, Bruxelles, 2002.
M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (sous la dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne. Actes du colloque de clôture de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002 (Louvain-la-Neuve, les 24, 25 et 26 avril 2002)*, Bruxelles, 2003.
M. Dumoulin et C. Lanneau (sous la dir.), *La biographie individuelle et collective dans le champ des relations internationales*, Bruxelles, 2016.
J.-B. Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, 1971.
A. Fontaine, *La guerre froide 1917-1991*, Paris, 2006.
Th. Grosbois, *Benelux « Laboratoire » de l'Europe ? Témoignage et réflexions du Comte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers*, Louvain-la-Neuve, 1991.
A. Grosser, *La IVe République et sa politique étrangère*, Paris, 1961.
P. Harmel, *Temps forts. Entretiens avec Jean-Claude-Ricquier*, Bruxelles, 1993.
D. Hellema, R. Coolsaet et B. Stol, *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940*, Boom/Amsterdam, 2001.
J. Hoffenaar, D. Krüger (sous la dir.), *Blueprints for Battle: Planning for War in Central Europe, 1948-1968*, Lexington, Kentucky, 2012.
E. Hoorickx, *Une vision engagée de la question vietnamienne : François Houtart et l'action des associations de solidarité avec le Vietnam. Une analyse des correspondances conservées au CETRI (1966-1992)*, Louvain-la-Neuve, 2001. (Mémoire de licence en Histoire, UCL).
W. Isaacson, *Kissinger*, New York, 2005.
W. Martin James, *A Political History of the Civil War in Angola 1974-1990*, New Brunswick-London, 2011.
S. Jeannesson, *La guerre froide,* Paris, 2014.
R.S. Jordan, *Norstad: Cold War NATO Supreme Commander*, New York, 2000.
A. Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Boom, 2010.
J. Klein, *L'entreprise du désarmement 1945-1964*, Paris, 1964.
A. Koné, *De la guerre d'Indépendance à la guerre civile et internationale en Angola, 1961-1991*, Paris, 2013.

Ch. Kornis, *Les réactions belges à la révolution hongroise de 1956,* vol. 1, Louvain-la-Neuve, 1988. (Mémoire de licence en Histoire, UCL).
J. Lacouture, *De Gaulle,* vol. 3 : *Le Souverain*, Paris, 2010.
S.n., « Le transfert du SHAPE et du Conseil de l'OTAN en Belgique », *C.H. CRISP*, n° 357, Bruxelles, 1967.
Ph. Manigart, « L'évolution des dépenses militaires en Belgique depuis 1900 », *C.H. CRISP*, n°1009, Bruxelles, 1983.
ID., *Les forces armées belges en transition : une analyse sociologique*, Bruxelles, 1985.
P. Mélandri*, Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, Paris, 1980.
J. Moch, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Paris, 1965.
R. Murphy, *Diplomat among warriors*, New York, 1964.
J. Newhouse, *30 juin 1965 crise à Bruxelles*, Paris, 1968.
J.-A. Noville, *Paul van Zeeland et la politique étrangère de la Belgique*, Bruxelles, 1954.
J.-M. Palayret, H.S Wallace et P. Winand (sous la dir.), *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on,* Bruxelles, 2006.
A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, vol. 2 : *La France reprend sa place dans le monde*, Paris, 1997.
A. Postma (sous la dir.), *Regards sur le Benelux*, Tielt, 1994.
O. Pottier, *Les bases américaines en France (1950-1967)*, Paris, 2003.
K. Quanten, *Operatie Rode Draak. De bevrijding van 1800 blanken door Belgische para's in Congo in 1964*, Anvers, 2014.
L. Reychler, *Een onvoltooid beleid. De Belgische buitenlandse en defensiepolitiek 1830-2015*, Kapellen, 1993.
J.-Ch., Romer, *La guerre nucléaire de Staline à Khrouchtchev. Essai sur la constitution d'une culture stratégique en URSS, 1945-1965*, Paris, 1991.
Cl. Roosens, *Les relations internationales de 1815 à nos jours, tome 2 : après 1939*, Louvain-la-Neuve, 2011.
F. Ribeiro de Meneses, *Salazar. A political biography*, New York, 2009.
G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, 1996.
ID., *La Guerre froide 1943-1990*, Paris, 2010.
ID., *La Guerre froide de la France 1941-1990*, Paris, 2018.
A. Stas, *De inplanting van de SHAPE en het politieke hoofdkwartier van de NAVO in 1966-1967. Een wisselwerking tussen de regering, het parlement en de publieke opinie*, Bruxelles, 2006. (Mémoire de licence en Histoire, VUB).
P. Stéphany, *La Belgique sous la Régence (1944-1950), Une époque et son histoire*, Gerpinnes, 1999.
J.-M. Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale 1944-1955*, vol. 2 et 3, thèse de doctorat inédite, Bruxelles, 2003.
P. Thuysbaert, *L'art de la diplomatie multilatérale*, Bruxelles, 1991.
P. I. Thuysbaert, *Het Belgisch buitenlands beleid. Een inzicht in de internationale actuele omgeving*, Louvain, 1995.
D. Toulmonde, *La Belgique et le conflit moyen-oriental de Suez (1956)*, Louvain-la-Neuve, 1987. (Mémoire de licence en Histoire, UCL).
G. Trausch, *Histoire du Luxembourg*, Paris, 1992.
D. Truchet, *Le projet de force de frappe multilatérale*, Paris, 1972.
M. Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris.
Vaïsse, P. Mélandri et F. Bozo (sous la dir.), *La France et l'OTAN 1949-1996*, Bruxelles, 1996.
H.-F. van Aal, *Télé-mémoires de Vleeschauwer-Gutt-Spaak*, CRISP, Bruxelles, 1971.
J.-L. Van der Eecken, *Conséquences socio-économiques de l'implantation du Shape à Casteau*, Louvain-la-Neuve, 1974.

Y. Vanden Berghe, *Un grand malentendu ? Une histoire de la guerre froide (1917-1990)*, Louvain-la-Neuve, 1993.
H. Van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, 1990.
M. Van den Wijngaert et L. Beullens (sous la dir.), *Oost West West Best. België onder de Koude Oorlog (1947-1989)*, Tielt, 1997.
A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap (1960-1971)*, Baarn, 1974.
F. Vanlangenhove, *La sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période 1940-1950*, Bruxelles, 1971.
P. Weymar, *Konrad Adenauer. Souvenirs, témoignages et documents*, Paris, 1956.
P. Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens : évolutions et souvenirs, 1945-1985*, Luxembourg, 1991, vol. 1.
Ph. Williams, *La vie politique sous la Quatrième République*, Paris, 1971.
A. Willot, *Le désarmement général et complet. Une approche*, Bruxelles, 1964.
E. Witte et J. Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, 1987.
B. Zeeman et C. Wiebes, *Belgium, the Nederlands and Alliances, 1940-1949*, Leyde, 1993.

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS 3

INTRODUCTION 5

Chapitre préliminaire. Un début de carrière très prometteur (1939-1950) et une politique étrangère de la Belgique tournée vers le multilatéralisme 11
Un docteur en droit talentueux remarqué par Hubert Pierlot 11
Exil à Londres 12
Rencontre avec la famille Spaak 12
L'ami de Churchill et de Salazar 14
De Staercke devient secrétaire du Prince-Régent 19
La capacité d'action diplomatique de la Belgique 22
Le rôle central du ministre des Affaires étrangères 22
Paul van Zeeland, un intellectuel indécis 24
Paul-Henri Spaak, un visionnaire intuitif 25
Pierre Harmel, une perspicacité tranquille 35
André de Staercke, pierre angulaire de la diplomatie multilatérale 42
Une carrière d'influence 42
Une conscience de l'Alliance 50
Prudence et audace : deux instruments de David face aux Goliaths 53
Un consensus national sur la politique étrangère 60
La nécessité d'une Europe atlantique 60
Le Benelux, une alliance ponctuelle au sein de l'OTAN 66
Un certain alignement sur le monde anglo-saxon 72

Synthèse intermédiaire 79

PARTIE I : LE DÉBUT DE CARRIÈRE DE DE STAERCKE À L'OTAN ET LE RÉARMEMENT DE L'ALLEMAGNE (1950-1955) 85

Chapitre 1. De Staercke à l'OTAN et son engagement en faveur de la CED 87
La mise en place de l'OTAN et la conférence pour la création d'une armée européenne 87
La signature du traité de Paris et les protocoles additionnels 100
La mort de Staline complique la ratification 109

Chapitre 2. Le retour de Spaak n'empêche pas l'échec de la CED 121
Les démarches de Spaak pour surmonter la crise 121
L'impossible relance de la CED à Bruxelles 135
Ultimes tentatives de conciliation 144

Chapitre 3. L'Union de l'Europe occidentale pour sortir de la crise 151
Le pacte de Bruxelles comme cadre d'action 151
Discours de Spaak à Strasbourg et nouvelles exigences de la France 153
La conférence de Londres (28 septembre – 3 octobre 1954) et ses suites 157

Chapitre 4. Le réarmement allemand et les réactions de Moscou 165
La conclusion des accords de Paris (20-23 octobre 1954) 165
Les notes soviétiques n'empêchent pas la ratification 168
Les conférences de Genève de juillet et octobre 1955 175

Synthèse intermédiaire 185

PARTIE II : DE L'ÉCHEC DE LA « PREMIÈRE DÉTENTE » À LA CRISE DE BERLIN (1956-1962) 191

Chapitre 1. La « coexistence pacifique » et l'échec de la « première détente » 193
Le rapport de Khrouchtchev et le soulèvement de Poznan 193
La visite de Spaak à Moscou et l'insurrection de Budapest 197
La crise de Suez et l'écrasement définitif de la Hongrie 205

Chapitre 2. Les premières années de Spaak à l'OTAN 217
Les répercussions du rapport des Trois Sages sur la nomination de Spaak à l'OTAN 217
La mise en place du couple défense-détente 217
La consultation politique pour accroître l'unité atlantique 219
Le difficile travail de déminage du sommet de Paris. Les rencontres avec Vinogradov en 1958 225
Le mémorandum du général de Gaulle suscite une vive émotion au sein de l'OTAN 238

Chapitre 3. Les Belges face à la crise de Berlin (1958-1962) 243
L'ultimatum de Khrouchtchev et la volonté de préserver l'unité atlantique 243
D'une déception à l'autre : l'échec du sommet de Paris et le manque de solidarité sur la question du Congo 251
Le « projet Norstad », une opportunité pour la communauté atlantique ? 259
Le retour de Spaak aux Affaires étrangères. L'invitation par Khrouchtchev. 273
L'instrumentalisation de la crise de Berlin par la France et l'invitation au « partenariat euro-atlantique ». 287
L'intervention de De Staercke sur la question de la base militaire des Açores, un interlude bienvenu pour l'OTAN 293

Synthèse intermédiaire 295

PARTIE III : DE LA CRISE DE CUBA À LA CONFÉRENCE D'HELSINKI (1962-1975) 303

Chapitre 1. La crise de Cuba et ses répercussions sur les rapports transatlantiques 305
Une solidarité atlantique à Cuba ? 305
Le début de brouille franco-américaine et la relance avortée d'une force de frappe atlantique 317
L'invitation de Spaak à Kiev, un prélude au traité d'arrêt des tests nucléaires de 1963 327
L'échec de l'Europe politique et l'enterrement définitif de la MLF 335

Chapitre 2. La solidarité belgo-américaine au-delà de la zone OTAN 339
L'opération de Stanleyville 339
La guerre du Vietnam 341
La représentation chinoise aux Nations Unies 342

Chapitre 3. Le retrait français de l'OTAN et le rapport Harmel 347
Distinguer l'Alliance atlantique de son organisation 347
Placer l'avenir de l'Alliance sur le terrain de la détente 352
L'adhésion des Alliés à l'« exercice Harmel » 362
De Staercke et Davignon à Washington. Les relations Est-Ouest au cœur de la réflexion 365
Des travaux préparatoires autour de quatre thématiques 371
Le rapport Harmel « codifie le couple détente-défense » 375

Chapitre 4. Fin de carrière pour André de Staercke, témoin lucide d'une ultime relance de la détente 379
Le rapport Harmel au cœur de l'action politique de l'OTAN 379
La fin de carrière d'un diplomate lucide, sollicité pour son expertise. Une politique étrangère belge moins influente après Helsinki 383

Synthèse intermédiaire 393

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET ANALYSE **399**

ANNEXE **413**

BIBLIOGRAPHIE **415**

TABLE DES MATIÈRES **425**