

Institut Royal Colonial Belge

SECTION DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES

Mémoires. — Collection in-8°.  
Tome XXXI, fasc. 4.

Koninklijk Belgisch Koloniaal Instituut

SECTIE VOOR MORELE EN  
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen. — Verzameling  
in-8°.— Boek XXXI, afl. 4.

---

# L'Intégration européenne et les Territoires d'outre-mer

## Traité internationaux depuis 1944-1945

PAR

**A. DE VLEESCHAUWER**

ANCIEN MINISTRE DES COLONIES,  
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN,  
MEMBRE DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE.



Avenue Marnix, 25  
BRUXELLES

Marnixlaan, 25  
BRUSSEL

1953

PRIX : F 30  
PRIJS :

L'Intégration européenne  
et les Territoires d'outre-Mer

Traités internationaux depuis 1944-1945

PAR

**A. DE VLEESCHAUWER**

ANCIEN MINISTRE DES COLONIES,  
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN,  
MEMBRE DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE.

---

Mémoire déposé à la séance du 13 juillet 1953.

---

## Préface.

Notre confrère, M. VAN DER LINDEN, nous ayant entretenus, lors de notre réunion du 15 juin dernier, de « L'intégration des territoires d'outre-mer dans la communauté européenne », vous avez bien voulu me charger de vous exposer aujourd'hui comment se pose en ce moment dans les actes internationaux et dans les discussions internationales l'importante question des relations des territoires d'outre-mer avec l'intégration de l'Europe en réalisation ou en devenir.

Le titre sous lequel l'ordre du jour de notre présente séance annonce la communication que je vais avoir l'honneur de vous faire, pourrait prêter à confusion. En effet, il ne s'agit pas seulement d'émettre ici quelques réflexions « A propos du Plan de Strasbourg ».

Certes, nous serons amenés à exposer « Le Plan de Strasbourg », au cours de l'examen auquel nous allons nous livrer. Mais cet examen portera sur les divers actes, textes et projets où il est question des territoires d'outre-mer par rapport à l'Europe en voie d'intégration.

## L'Intégration européenne et les territoires d'outre-mer

### I. L'intégration européenne.

Le vocable « Intégration européenne » que j'ai choisi à dessein, correspond par son caractère vague à l'organisation de l'Europe qui existe déjà, qui évolue, qui s'étend, qui est en plein devenir.

Il est en effet intéressant de constater que l'on se sert du mot « intégration » pour désigner la plus ou moins grande unification d'éléments existant ou pouvant exister séparément. L'intégration est plus que la juxtaposition, l'intégration n'est pas la fusion, l'intégration n'est pas l'union tout court : je dirais que l'intégration est une marche vers une certaine union, cette union pouvant commencer à partir d'éléments déterminés qui ne sont pas nécessairement égaux entre eux, et pouvant être arrêtée à un palier déterminé ou pouvant évoluer toujours davantage suivant les plans que d'aucuns forgent non sans quelque imagination.

J'ai souligné un jour moi-même (Discussion du Budget des Affaires étrangères pour l'Exercice 1952, *Annales parlem.*, Chambre, 13/2/1952) dans un seul document parlementaire important se rapportant à la politique étrangère de la Belgique par rapport à l'Europe, une série de sens pour le moins très nuancés, pour ne pas dire objectivement différents ou contradictoires, donnés au même mot : intégration, intégré. Et comme je m'étais permis de demander des précisions, il me fut répondu avec sérieux que les idées à exprimer n'étant elles-mêmes

pas très précises, il était tout naturel que le même vocable manquât de précision et pût exprimer des idées ne se couvrant pas du tout dans la réalité. J'ai pensé alors aux auteurs classiques latins — tel que Cicéron —, qui malgré leur maîtrise de leur langue ne parvenaient guère à s'exprimer avec exactitude quand ils traitaient des sujets philosophiques, sujets nouveaux pour eux, la philosophie ayant été jusqu'alors l'apanage des penseurs et écrivains grecs.

Habituons-nous donc à l'expression vague « intégration », mais voyons ce qu'elle couvre réellement chaque fois que nous la voyons appliquer à une composition quelconque.

## II. Traités internationaux et intégration internationale.

Dans le domaine international on n'a pas dû recourir à une dénomination aussi vague aussi longtemps qu'il s'agissait d'accords ou traités entre États, limités quant à leurs objets. Ni même quand il s'est agi de former de vastes unions dans lesquels chaque État apporte sans doute quelque chose de lui-même en vertu de l'accord ou contrat par lequel il se lie aux autres, par lequel il s'engage à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. Ce sont là ou des traités normatifs, convenus en pleine souveraineté par les États contractants, ou même des traités institutionnels créant, entre les États, des organes communs de délibération et de décision. On a créé ainsi de véritables « communautés supra-étatiques avec une autorité supra-étatique » ; mais chaque État en s'engageant dans une telle communauté, en se soumettant à une telle autorité, reste lui-même la seule autorité directe par rapport à ses nationaux sur lesquels il continue à exercer le monopole de la contrainte sur son territoire national.

### A) CHARTE DES NATIONS-UNIES.

Ainsi en adhérant à la Charte des Nations-Unies, à San Francisco le 26 juin 1945, la Belgique est entrée librement dans une telle « communauté supra-étatique », s'est soumise librement à cette « autorité supra-étatique » qui dispose d'un pouvoir de décision et de contrainte dans certains cas même sans que la Belgique ait participé à la décision. Mais quand des décisions de l'ONU impli-

quent des obligations pour les individus, ces décisions ne sont imposées qu'aux États membres, qui seuls ont des engagements directs vis-à-vis de l'ONU et à qui seuls il appartient d'en assurer l'exécution.

Nous connaissons ainsi la « Déclaration relative aux territoires non autonomes », qui forme le chapitre XI de la Charte des Nations-Unies, déclaration qui intéresse notre Congo sans doute, mais qui n'est qu'une affirmation de principes, principes mis en pratique par la Belgique avant l'existence de l'ONU.

Nous connaissons de même le « Régime international de tutelle » établi, en vertu du chapitre XII de la Charte de l'ONU, sous l'autorité de l'organisation des Nations-Unies. La Belgique y a adhéré et est tenue par son accord au sujet du Ruanda-Urundi <sup>(1)</sup>.

Nous savons par expérience que l'ONU a une certaine tendance à exagérer et à s'occuper de ce qui ne relève pas de son autorité supra-étatique conformément à la Charte qui fait la loi des parties. Mais nous savons aussi par expérience qu'une attitude ferme et compétente du représentant de la Belgique peut faire respecter les droits de la Belgique conformément à cette même Charte.

## B) BENELUX.

De la même nature supra-étatique est ce qui ne fut à

(1) L'Accord de Tutelle pour le territoire du Ruanda-Urundi fut approuvé par l'Assemblée générale des Nations-Unies lors de la 62<sup>me</sup> Séance plénière de sa première Session, le 13 décembre 1946.

Dans mon Rapport à la Chambre des Représentants sur le projet de loi approuvant le Traité intervenu entre la Belgique et l'O. N. U. relatif à cet Accord de Tutelle, j'ai exposé les notions de *mandat* et de *tutelle* ou *trusteeship*, ainsi que les obligations et droits qui en découlent pour la Belgique. Le lecteur intéressé trouvera le texte de ce Rapport en annexe à la présente *Communication*. — Docum. parlem. Chambre N° 224 — 1947-48.

Le Traité en question fut approuvé par la loi belge du 25 avril 1949 publiée au Moniteur Belge du 6 janvier 1950.

l'origine que « la Convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas », signée à Londres le 5 septembre 1944, dont l'évolution très lente et souvent secouée nous amènerait une certaine « intégration régionale ».

Cette réalisation de Benelux ne serait pas sans influence pour nos territoires belges d'outre-mer, mais la Belgique n'en reste pas moins totalement souveraine à cet égard.

### C) TRAITÉ DE BRUXELLES.

Le Traité à cinq, dit « Pacte de Bruxelles » signé le 17 mars 1948, comprend lui aussi des principes de coopération en Europe de nature supra-étatique.

Les territoires d'outre-mer n'y sont pas visés.

### D) TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD.

Le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, fut une grande réalisation internationale — encore supra-étatique — entre douze pays — leur nombre s'est augmenté de deux depuis lors — situés en Amérique et en Europe (1).

(1) Les douze pays co-signataires du Traité de l'Atlantique Nord, en date du 4 avril 1949 sont :

- La Belgique,
- Le Canada,
- Le Danemark,
- La France,
- L'Islande,
- L'Italie,
- Le Grand-Duché de Luxembourg,
- Les Pays-Bas,
- La Norvège,
- Le Portugal,
- Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
- Les États-Unis d'Amérique.

Les deux pays qui y accédèrent par le Protocole au Traité de l'Atlantique Nord, signé à Londres le 17 octobre 1951, sont :

- La Grèce et
- La Turquie.

Le Congo belge ni le Ruanda-Urundi ne sont inclus dans ce Traité.

Mais nous verrons, en étudiant de plus près le Traité instituant la Communauté européenne de Défense, que celle-ci « coopère étroitement avec l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord » (*art. 5*), et que le commandant suprême compétent relevant de l'OTAN a une autorité directe sur les Forces européennes de Défense.

Nous faisons remarquer aussi dès maintenant que parmi les actes annexes du Traité de la CED, il y a d'abord un « Protocole relatif aux relations entre la CED et l'OTAN », ensuite un « Protocole relatif aux engagements d'assistance des États membres de la CED envers les États parties au Traité de l'Atlantique Nord », ainsi qu'un « Protocole additionnel au Traité de l'Atlantique Nord et relatif aux engagements d'assistance des Parties au Traité de l'Atlantique Nord envers les États membres de la Communauté européenne de Défense ».

De ces textes il résulte que « sera considérée comme une attaque armée contre les États membres de la CED et contre les Forces européennes de Défense, toute attaque armée :

1<sup>o</sup> Contre le territoire de l'une ou plusieurs des Parties au Traité de l'Atlantique Nord dans la région définie à l'article 6 (1) dudit Traité ;

2<sup>o</sup> Contre les forces terrestres, navires ou aéronefs de l'une quelconque des Parties au Traité de l'Atlantique Nord, lorsqu'ils se trouvent dans la région définie à l'article 6 (2) dudit Traité ».

Et inversement « sera considérée comme une attaque contre tous les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord au sens de l'article 5 dudit Traité, et déterminera en conséquence l'application de l'article 5, toute attaque armée :

1<sup>o</sup> Contre le territoire de l'un des États membres de la CED *en Europe ou dans la région définie à l'article 6 du Traité de l'Atlantique Nord* ; ou

2<sup>o</sup> Contre les forces terrestres, navires ou aéronefs de la CED, *lorsqu'ils se trouvent dans la région définie à l'article 6 (2) dudit Traité* ».

Une attaque armée contre une ou plusieurs Parties de l'OTAN survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les Parties (*art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord*). Est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs Parties, une attaque armée :

1<sup>o</sup> Contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord ;

Contre les Départements français d'Algérie ;

Contre le territoire de la Turquie ; ou

Contre les îles placées sous la juridiction de l'une de Parties dans la région de l'Atlantique Nord, *au Nord du Tropique du Cancer* ;

2<sup>o</sup> Contre les forces, navires, ou aéronefs de l'une des Parties, *se trouvant sur ces territoires* ainsi que dans toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des Parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité (Atlantique Nord) est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer ou au-dessus de ceux-ci (*art. 6 du Traité de l'Atlantique Nord*).

En plus clair, si cela est possible : toute attaque armée contre le territoire d'un des pays de l'OTAN ou de la CED en Europe ou en Amérique du Nord, contre les Départements français d'Algérie, contre le territoire de la Turquie, ou contre les îles placées sous leur juri-

diction et situées dans l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, entraîne la coopération et l'assistance de l'OTAN et de la CED. Et il en est de même de toute attaque armée contre les forces, navires ou aéronefs de l'un des pays de l'OTAN ou de la CED, se trouvant sur les territoires mentionnés ci-devant, ou se trouvant au moment de l'entrée en vigueur du Traité de l'Atlantique Nord dans une autre région de l'Europe comme troupes d'occupation (en Allemagne et en Autriche notamment), ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou se trouvant en l'air au-dessus de l'un ou l'autre de tous ces endroits.

Et pour être plus clair encore : en Afrique continentale, seule une attaque contre les Départements français d'Algérie déclencherà l'aide et l'assistance de l'OTAN et de la CED, et sur l'Océan Atlantique une attaque contre une île dépendant d'un pays membre et située au nord du Tropique du Cancer aura les mêmes conséquences. Alors qu'une attaque contre les forces, navires ou aéronefs d'un pays membre se trouvant n'importe où en Afrique continentale ou sur l'Océan Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer aurait le même effet.

*Remarque :* A moins qu'il ne faille interpréter strictement grammaticalement les mots de l'article 6 (2) du Traité de l'Atlantique Nord : « contre les forces, navires ou aéronefs... se trouvant *sur la mer Méditerranée ou la région de l'Atlantique Nord, etc...* » — pour y comprendre « forces, navires ou aéronefs se trouvant *sur* la région de l'Atlantique Nord c'est-à-dire sur l'Océan seulement. Ceci exclurait l'attaque armée contre des forces se trouvant sur *le continent africain* ailleurs que dans les Départements français d'Algérie.

Mais nous ne croyons pas que cette interprétation par trop grammaticale doive ou même puisse être retenue : si le texte du Traité de l'Atlantique Nord permet à

la rigueur cette interprétation, nous verrons que la logique ne la permettra plus en face des nouvelles dispositions du Traité de la Communauté de Défense ; bien que les parties contractantes ne soient pas les mêmes dans les deux traités, ceux-ci doivent tout de même se compénétrer.

Nous pouvons conclure notre incursion dans l'OTAN par les constatations suivantes :

1° L'OTAN vise à une certaine intégration, militaire surtout, mais aussi économique, des 12 pays qui signèrent ce traité en avril 1949, des deux pays qui y furent admis ultérieurement en octobre 1951, *et des autres États européens* qui pourraient y accéder dans la suite. On ne peut pas dire qu'il s'agisse ici d'une intégration européenne au sens restreint, mais bien d'une intégration occidentale à laquelle seulement des États européens au sens large pourront adhérer dans la suite ;

2° L'OTAN étend l'influence de ses forces, intégrées au sommet tout au moins, à des territoires d'outre-mer en Afrique. Nous verrons que cette influence peut atteindre toute l'Afrique par le truchement de la CED ;

3° L'OTAN comprend déjà dans son sein cinq des six pays de la CED. La CED amènera l'Allemagne à coopérer à la défense commune intégrée au sommet seulement (OTAN), après avoir intégré davantage l'Allemagne dans la formule européenne restreinte de la CED.

### III. Le Conseil de l'Europe.

Dans son Congrès tenu à La Haye au mois de mai 1948, le Mouvement européen, organisation libre tendant à développer l'idée d'une Europe unie, dans tous les pays que cela peut concerner, émit le vœu de voir créer au plus tôt une espèce de Parlement officieux de l'Europe.

Le 5 mai 1949 fut signé à Londres par les représentants de dix États européens le Traité instituant le Conseil de l'Europe. Ces dix pays co-signataires sont : la Belgique, le Danemark, la France, la République irlandaise, l'Italie, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

Nous y retrouvons huit pays européens de l'OTAN : Le Canada et les États-Unis d'Amérique ne font pas partie du Conseil de l'Europe ; l'Islande n'a pas signé le Statut fait à Londres mais est néanmoins membre du Conseil de l'Europe (*art. 26* du Statut), et le Portugal ne fait pas partie du Conseil de l'Europe. Par contre, parmi les dix signataires figurent deux États non compris dans l'OTAN, à savoir : la République irlandaise et la Suède.

L'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe indique les 15 pays qui en sont membres. Ce sont 11 pays qui font déjà partie de l'OTAN, à savoir : la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Turquie et la Grande-Bretagne. Et 4 pays nouveaux s'y ajoutent : la République irlandaise, la Suède, la République fédérale d'Allemagne et la Sarre.

Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

Le Conseil poursuit ce but par l'examen des questions d'intérêt commun : à Strasbourg, siège du Conseil, nommé dès lors Conseil de Strasbourg, on discute des idées, émet des plans, vote des motions. *Seules les questions relatives à la Défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe.*

Les organes du Conseil sont le Comité des ministres et l'Assemblée consultative, assistés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe.

Le Comité des ministres est l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe. Il est composé en principe des ministres des Affaires étrangères des États membres, ces ministres pouvant avoir un suppléant qui sera dans toute la mesure du possible un membre du Gouvernement de son pays. C'est lui qui examine, sur recommandation de l'Assemblée consultative ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les Gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées.

L'Assemblée consultative est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe : elle discute des questions relevant de sa compétence et transmet ses conclusions au Comité des ministres sous forme de *recommandations*. L'Assemblée consultative est composée de « représentants » de chaque État membre, élus par le Parlement de celui-ci ou désignés par lui selon toute autre procédure. Bien que le texte de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe emploie l'expression « composée de *représentants* de chaque Membre », ces délégués à Strasbourg ne sont

pas des mandataires des États ni des Parlements de ceux-ci : leurs votes n'engagent en rien ni leur Parlement d'origine, ni le Gouvernement de leur Pays, ni *a fortiori* leur Pays.

Le nombre des sièges attribué à chaque État au sein de l'Assemblée consultative varie de 3 à 18 : la Belgique y a 7 sièges.

S'il ne faut pas exagérer l'importance des colloques strasbourgeois, on ne peut pas non plus sous-estimer les possibilités que présente ce forum international européen : on y pense européen, on y parle européen ; on y développe des études et des plans et le succès qu'y obtiennent des idées ou des propositions déterminées est le début de la procédure en vue de leur réalisation.

En somme le Conseil de l'Europe ou Conseil de Strasbourg a l'influence et les possibilités que veut bien lui laisser prendre son Comité des ministres. Son Assemblée consultative ne manque pas d'audace, j'allais dire, d'appétit : à force de parler européen à Strasbourg, on veut y agir en européen, et tous les plans européens y trouvent en général un bon accueil.

Rappelons-nous que l'on a discuté ainsi à Strasbourg :

A) LE PLAN SCHUMAN, qui est devenu le « Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier », signé à Paris le 18 avril 1951, entre la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Grand Duché de Luxembourg et les Pays-Bas. Ce Plan Schuman fut, comme vous le savez, approuvé successivement par des majorités des Parlements des Pays membres de cette communauté à six.

Ce traité crée une véritable communauté supranationale et non pas simplement supra-étatique, dont les organes ont une autorité directe sur les nationaux des divers États, ceux-ci perdant ainsi dans le domaine du traité cet attribut essentiel de leur souveraineté interne.

Il est en activité. Il n'intéresse pas nos territoires d'outre-mer.

B) LE PLAN VERT fut introduit devant le forum de Strasbourg par le Conseil des ministres français le 20 mars 1951. Conçu par M. PFLIMLIN, ministre de l'Agriculture de France, ce plan visait à créer une organisation européenne des marchés agricoles. L'organisation proposée s'inspirait beaucoup du Plan Schuman : le principe de l'autorité supra-nationale qui s'y retrouvait, écarta d'emblée nombre de Gouvernements invités à en discuter — on s'était adressé aussi à des États non membres du Conseil de Strasbourg. La majorité des Gouvernements se prononça en faveur du parrainage de l'OECE (Organisation européenne de Coopération économique). Certains Gouvernements exprimèrent le désir de voir inclure dans l'organisation des marchés agricoles des produits non compris dans la proposition française. Parmi ces produits à introduire dans une « mise en commun des ressources de la production agricole », but principal du pool à créer, on pouvait lire e. a. *le coton*.

Ce coton à introduire dans le marché agricole commun de la future cité européenne m'a alerté quelque peu à l'époque : pensait-on à englober dans le marché commun européen la production agricole d'Afrique ?

Cette proposition devait y conduire tout droit. Et de nouveau vous pouvez constater que idées et plans débattus à Strasbourg peuvent entraîner dans la « future cité européenne » nos territoires d'outre-mer, le Congo belge et le Ruanda-Urundi.

Le Plan Vert est discuté depuis lors ailleurs entre les Gouvernements : il semble devenir moins ambitieux.

C) LE PLAN BONNEFOUS. L'Assemblée consultative de Strasbourg adopta lors de sa Session d'août 1950, une recommandation sur la coordination des transports

européens, avec le vœu de voir le Conseil de l'Europe prendre l'initiative d'une organisation européenne de Transports. Une commission spéciale des Transports, créée au sein de l'Assemblée et présidée par le délégué français, M. BONNEFOUS, adopta le 13 avril 1951 un rapport relatif à la coordination européenne et à l'institution d'une Haute Autorité européenne des Transports. On pense dans un cadre fixe à Strasbourg : la notion de la Haute Autorité supranationale revient dans chaque plan, mais c'est cette notion qui rebute le plus les esprits nationaux et les responsables nationaux. Aussi le Plan Bonnefous fut-il estimé prématuré par la Commission des Questions économiques de l'Assemblée consultative elle-même, qui « s'est accordée au cours de sa session des 23 et 24 juillet 1951 sur l'impossibilité de prendre en considération pour l'instant l'établissement d'une autorité supranationale des transports ». On suggéra l'établissement d'un *Office européen des Transports* dont la mission se limiterait à l'étude et à la recommandation.

Mais ici encore le lien Europe-Afrique pourrait s'imposer très vite dans la logique des « plannistes ».

D) LE PLAN BLANC ou mise en pool des organisations et services d'hygiène publique fut une autre initiative qui ne semble pas encore avoir trouvé ses chances de réalisation. On s'est réuni entre délégués de Gouvernements. La question ne paraît pas de nature à pouvoir s'appliquer aux territoires d'outre-mer.

Il y a enfin

E) « LE PLAN DE STRASBOURG » : « pour une amélioration des relations économiques entre les États membres ».

du Conseil de l'Europe et les pays d'outre-mer avec lesquels *ils* <sup>(1)</sup> ont des liens constitutionnels ».

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe s'est attachée dès ses premières séances à l'idée de créer des liens économiques plus étroits entre les pays membres du Conseil et les territoires d'outre-mer avec lesquels ces pays ont des liens constitutionnels de nature diverse (*Préface du Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, M. P. C. PARIS, dans le volume publiant les documents se rapportant à cette question — Strasbourg, le 1<sup>er</sup> novembre 1952).

Pour bien comprendre « Le Plan de Strasbourg », il faut indiquer tout au moins les recommandations, résolutions et études qui y ont précédé, dont il est l'aboutissement. Je m'efforcerai de le faire très brièvement.

Le 15 mai 1951, l'Assemblée consultative recommanda au Comité des ministres de demander à l'O. E. C. E. :

« une étude sur les méthodes propres à réaliser une coordination plus étroite entre les économies des États membres du Conseil de l'Europe et celles des pays d'outre-mer avec lesquels *ils* ont des liens constitutionnels ».

En suite de cette recommandation le Comité des ministres adopta, au cours de sa neuvième session, la Résolution : « Décide de prier l'O. E. C. E. de bien vouloir faire état, dans son rapport à la prochaine session de l'Assemblée consultative, du résultat des travaux entrepris par l'organisation dans ce domaine ». L'O.E. C.E. en effet traite déjà au sein de son comité des ter-

(1) Le sens grammatical de ce texte laisse supposer que tous les États membres du Conseil de l'Europe — nous avons vu qu'ils sont quinze — ont des liens constitutionnels avec les pays d'outre-mer visés. Il faudrait donc lire ici et dans les textes suivants qui reprennent la même expression :

« pour une amélioration des relations économiques entre *tous* les États membres du Conseil de l'Europe et les pays d'outre-mer avec lesquels *certaines d'entre eux* (au lieu de « *ils* ») ont des liens constitutionnels ».

Le but poursuivi est clair.

ritoires d'outre-mer, le problème de la coordination entre les économies de ces territoires et celles des pays métropolitains ; et le Comité des ministres avait estimé que la Recommandation de l'Assemblée consultative ne saurait s'appliquer qu'aux territoires d'outre-mer dépendant des gouvernements métropolitains.

Cette Résolution du Conseil des ministres limitait de la sorte la Recommandation de l'Assemblée, en écartant les États membres du Commonwealth dont l'O.E.C.E. ne s'occupe pas. L'Assemblée ne se contentant pas de cette limitation adopta alors, sur proposition de Lord LAYTON, la directive II, chargeant le Secrétariat général de préparer :

« une étude sur les méthodes propres à réaliser une coordination plus étroite entre les économies des États membres du Conseil de l'Europe et celles des pays d'outre-mer avec lesquels *ils* ont des liens constitutionnels et de lui faire rapport ».

L'Assemblée reprit ainsi textuellement les termes de sa Recommandation au Comité des ministres qui n'y avait donné qu'une suite restreinte et limitée, et elle chargea le Secrétariat général du Conseil de l'Europe de préparer l'étude désirée et de lui faire rapport à ce sujet.

Le Secrétariat général entra à cet effet en contact avec différentes personnes qualifiées qui formèrent à dix (4 Anglais, 4 Français, 1 Allemand et 1 Belge) un groupe de travail pour l'étude de cette importante question.

Cette étude porta sur trois groupes de pays et de territoires :

*Le groupe 1* : comprenant l'Europe Occidentale, c-à-d. les pays membres du Conseil de l'Europe, appartenant ou non à la Zone sterling ;

*Le groupe 2* : comprenant les territoires dépendants d'outre-mer appartenant au Commonwealth tant en

Europe qu'en Asie, en Afrique, en Amérique et aux Iles du Pacifique ; faisant partie des territoires français en Asie, en Afrique, en Amérique et en Océanie ; appartenant à la Belgique (Afrique), à l'Italie (Somalie), et aux Pays-Bas (Curaçao, Nouvelle-Guinée, Guyane hollandaise) ;

*Le groupe 3* : comprenant les États associés : membres du Commonwealth en Asie, en Afrique, en Amérique, l'Australie et Océanie ; pays associés de la France, en Asie et en Afrique ; et enfin l'Union néerlando-indonésienne avec l'Indonésie.

Cette étude examine, pour tous ces pays et territoires, la structure des échanges, la politique commerciale, les principaux produits échangés, les problèmes monétaires, les investissements dans les pays d'outre-mer, le problème varié de population et celui des migrations, ainsi que quelques autres mesures pratiques telles que l'équipement statistique des territoires d'outre-mer, la recherche scientifique au sujet de et dans ces territoires, la prospection, la coordination des transports.

Le groupe de travail annexe à son étude, après des données statistiques très étendues, d'importantes notes sur le problème de l'introduction d'une préférence secondaire entre le Commonwealth et l'Europe occidentale.

En possession de cette vaste étude la Commission des Questions économiques de l'Assemblée consultative fit son rapport à l'Assemblée au sujet de « la coordination entre les économies des États membres du Conseil de l'Europe et celles des pays d'outre-mer ayant des liens constitutionnels avec eux ».

L'Assemblée consultative discuta ce rapport dans sa séance du 25 septembre 1952 et adopta :

1° La *recommandation 26* sur la coordination des économies des États membres du Conseil de l'Europe

et celles des pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels ;

2<sup>o</sup> Une *directive* concernant l'opportunité d'étendre la coopération économique entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays du Commonwealth britannique.

Le délégué allemand, M. SEMLER, fut le rapporteur de la Commission des Questions économiques.

Lord LAYTON, délégué britannique et promoteur du projet, parlant après le rapporteur, dit e.a. :

« Je recommande l'adoption des propositions contenues dans le rapport. Nous devons naturellement, être à la mode. Je ne sais quel nom nous leur donnerons ; ce pourrait être le « Plan de Strasbourg » car tout, aujourd'hui, doit être appelé « plan ». En tout cas, il nous faut un nom, et je suggère celui-ci ».

*Et voilà comment est né « Le Plan de Strasbourg ».*

Lord LAYTON souligna lui-même dans son discours du 25 septembre 1952 que les paragraphes 1 (c) et (d) du projet de Reconmandation sont les plus importants et les plus significatifs. Le paragraphe 1 (c) recommande :

« L'utilisation des ressources de tous les pays membres pour l'équipement et le développement des pays d'outre-mer ».

Le paragraphe 1 (d) préconise des :

« Facilités données pour leur installation dans les pays d'outre-mer aux nationaux et aux entreprises de pays n'ayant pas de responsabilités coloniales ».

M. Paul REYNAUD avait déjà dit la semaine auparavant devant la même Assemblée consultative :

« Il faudrait également, pour rendre viable l'Europe libre, exploiter en commun les richesses du continent africain pour tâcher de trouver les matières premières qu'aujourd'hui nous allons chercher dans la zone dollar où nous sommes incapables de les payer ».

Et le rapporteur M. SEMLER dit à son tour :

« Selon l'opinion de votre commission des Questions économiques, il conviendrait de faciliter l'installation outre-mer des ressortissants et des entreprises des pays européens sans responsabilité coloniale ; ceux-ci, à leur tour, devraient contribuer selon des modalités appropriées aux dépenses d'équipement de base qu'il faut consentir dans ces pays avant que puissent fonctionner les entreprises commerciales et industrielles ».

Mais prenons le texte lui-même de la *Recommandation 26* :

« L'Assemblée,

» Considérant ...

» Ayant pris connaissance du rapport des experts indépendants consultés par le Secrétariat général,

» 1. Recommande au Comité des ministres d'inviter les Gouvernements intéressés à conformer leur politique aux principes suivants :

a) Augmentation, dans la zone considérée, de la production des matières premières et, en particulier, de celles qui sont actuellement importées par l'Europe de la zone dollar ou sont susceptibles d'être exportées vers cette zone ;

b) Adoption à cet effet d'une politique d'expansion économique ;

c) Utilisation des ressources de tous les pays membres pour l'équipement et le développement des pays d'outre-mer ;

d) Facilités données pour leur installation dans les pays d'outre-mer, en raison de leur utilité économique, scientifique ou technique, aux nationaux ainsi qu'aux entreprises de pays n'ayant pas de responsabilités coloniales ;

e) Coordination des plans d'investissements, région par région, et produit par produit ;

f) Ouverture de débouchés dans tous les pays européens aux produits d'outre-mer ;

g) Création, dans les territoires dépendant de certains pays membres, d'industries de transformation des matières premières produites par eux ainsi que d'industries produisant certains biens de consommation locale.

» 2. Recommande au Comité des ministres d'inviter les Gouvernements intéressés à engager des négociations en vue de réaliser les objectifs définis dans le rapport des experts, notamment par :

a) La création d'une Banque européenne pour le développement des territoires d'outre-mer, travaillant en liaison étroite avec la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement ;

b) La conclusion de contrats à long terme et d'accords internationaux sur les produits de base, qui couvrent à la fois les quantités et les prix, pour donner une plus grande sécurité aux producteurs et encourager ainsi l'expansion de la production ;

c) L'institution d'un système préférentiel, fondé sur les principes généraux énoncés dans le rapport du Secrétariat général et à base de réciprocité entre le Commonwealth et les territoires dépendants, d'une part, et les autres pays de la zone considérée, d'autre part ».

La « directive » adoptée en même temps par l'Assemblée consultative concerne, je le rappelle, l'opportunité d'étendre la coopération économique entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays du Commonwealth britannique. Ce vœu devait être soumis à la considération des ministres du Commonwealth qui se réunissaient à Londres en novembre 1952.

Cette recommandation et cette directive <sup>(1)</sup> furent adop-

(1) Les termes « recommandation » et « directive » employés ici, de même que les expressions « résolution » ou « décision » et « avis » utilisées dans le Statut ou dans les actes du Conseil de l'Europe, n'y ont pas encore un sens juridique donnant naissance à une obligation de droit.

Ces mêmes mots s'emploient en d'autres textes, se retrouvent dans d'autres actes internationaux. Ainsi le Traité instituant la Communauté européenne de Défense donne une portée juridique à ces mêmes vocables en les définissant comme suit :

« Article 27. — Pour exercer ses pouvoirs, le Commissariat prend des décisions, formule des recommandations et émet des avis.

« Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments.

« Les recommandations comportent obligation quant aux buts qu'elles assignent mais laissent à ceux à qui elles sont adressées le choix des moyens propres à atteindre ces buts.

« Les avis ne lient pas ».

Et plus loin l'Article 39 qui prévoit la mission du Conseil des Ministres de la C.E.D. dit e. a. :

« § 2. — Le Conseil peut formuler, dans le cadre du présent Traité, des directives pour l'action du Commissariat ».

Et au § 3 : « Conformément aux dispositions du présent Traité, le Conseil : —

« (a) prend des décisions ;

« (b) émet les avis conformes que le Commissariat est tenu d'obtenir avant de prendre une décision ou de formuler une recommandation ».

tées par 84 votes pour et 6 abstentions sur 90 votes émis, personne n'ayant voté contre.

Aux observations faites par moi au sujet de ce « Plan de Strasbourg » lors de la discussion du budget du ministère des Affaires étrangères pour l'exercice 1953, l'honorable ministre des Affaires étrangères répondit :

« Vous m'avez demandé d'exprimer à l'égard de certaines résolutions formulées à Strasbourg des vues très précises. L'honorable M. De Vleeschauwer a eu soin de le dire lui-même : les recommandations ou résolutions votées là-bas n'engagent en rien le gouvernement belge. Je fais, quant à moi, les réserves les plus expresses sur la portée des vœux émis à propos des colonies, et en particulier au sujet du Congo belge. Je crois que la question n'était pas mûre ; je ne suis pas sûr que la résolution visée ait eu la portée que certains ont cru pouvoir lui attribuer. Mais je ne veux pas entrer dans le fond. En ce qui nous concerne, nous gardons évidemment notre position ; elle est très claire ; elle a été mise en lumière par nos délégués à l'O. N. U., d'une façon à laquelle je me réjouis qu'on ait rendu, une fois de plus, hommage. La position de la Belgique en cette matière est bien définie ; je crois que nous pouvons nous en tenir là ». (*Annales Parlementaires de la Chambre*, séance du 17 février 1953).

Je crois que nous pouvons nous en tenir ici à ce court exposé du Plan de Strasbourg, qui vise à intégrer nos territoires d'outre-mer dans une communauté intégrée de l'Europe.

Ces *directives* du Conseil des Ministres sont formulées à l'unanimité et lient le Commissariat.

La terminologie dont on se sert à Strasbourg dès avant le Traité de la C. E. D., qui n'est du reste pas du ressort du Conseil de l'Europe, est donc semblable à celle que précisent les textes du Traité de la C. E. D.

Mais la portée juridique ne peut évidemment pas en être la même, le Conseil de l'Europe n'ayant pas de pouvoirs sur ses membres.

#### **IV. Le Traité instituant la Communauté européenne de Défense.**

Ce traité, avec ses divers actes internationaux annexes, est dans l'ordre logique et chronologique, après la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, la seconde réalisation en vue de l'intégration d'une Europe à six. Dès lors nous aurions dû logiquement en parler immédiatement après la C. E. C. A., mais les questions relatives à la Défense nationale n'étant pas de la compétence du Conseil de l'Europe, un exposé sur la CED ne pouvait trouver sa place parmi les discussions et réalisations de Strasbourg.

Les actes internationaux, nommés en bloc le Traité de la CED ou même la CED tout court, comprennent, outre le Traité proprement dit avec ses huit protocoles annexes qui en font partie intégrante :

Une Convention relative au Statut des forces européennes de défense et du régime commercial et fiscal de la Communauté européenne de Défense ;

Un Accord prévu à l'article 107 par. 4, littera b du Traité et relatif à la production de certain matériel de guerre dans certaines régions ;

Un Protocole additionnel au Traité de l'Atlantique Nord et relatif aux engagements des Parties de l'OTAN envers les États de la CED, ces derniers étant engagés à l'égard de l'OTAN par le huitième Protocole qui fait corps avec le Traité de la CED ;

Un Traité entre le Royaume-Uni et les États de la CED <sup>(1)</sup>.

Tous ces documents furent signés à Paris le 27 mai 1952. Depuis cette date ont été établis, également à Paris, le 24 mars 1953, cinq projets d'accord et un projet de protocole interprétant ou complétant ou modifiant certaines dispositions du Traité de la CED. Ces nouveaux textes, appelés communément mais erronément « les Protocoles français », ont été approuvés en principe par les six ministres des Affaires étrangères qui n'ont toutefois pas encore procédé à la signature de ces textes.

Conçue originellement d'après le Plan Schuman de la CECA, la Communauté de Défense s'en écarte profondément par l'absence d'une Haute Autorité. La Belgique s'y est opposée, l'institution de la Haute Autorité dans la CECA ayant été fortement critiquée comme contraire à la Constitution belge. D'autres dispositions institutionnelles de la CECA, tels les pouvoirs directs de la Cour de Justice et le pouvoir de taxation, furent également critiquées du même point de vue. Des dis-

<sup>(1)</sup> A cet ensemble il faut ajouter une série de documents, communiqués pour information, à savoir :

Trois protocoles accessoires dont deux dits « de signature » et un relatif au « Comité intérimaire » devant travailler jusqu'à l'entrée en fonctions des institutions de la CED ;

Une Déclaration commune des ministres des Affaires Étrangères sur la durée du Traité, à laquelle durée (50 années) ils souhaitent voir adapter la durée de l'OTAN qui n'est prévue que pour 20 ans ;

Un échange de lettres entre le Gouvernement de la République Fédérale allemande et les Gouvernements des États co-signataires du Traité de la CED, concernant l'article 107 de ce Traité se rapportant à la production de certains matériels de guerre ;

Une note relative au contrôle de l'énergie atomique et deux échanges de lettres dont l'un se rapporte à ce contrôle de l'énergie atomique et l'autre à la production d'avions civils ;

Et enfin une Déclaration tripartite au nom des Gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, au sujet de leurs Conventions avec la République Fédérale allemande, au sujet de la CED et de l'OTAN, au sujet de la présence de leurs troupes en Europe (y compris l'Allemagne), au sujet de la sécurité et de la prospérité de Berlin (nouvelles garanties de sécurité).

positions analogues heurtant des règles constitutionnelles belges se trouvent en plus grand nombre dans les textes de la CED : d'aucuns affirment que tout cela peut se concilier avec notre Constitution. Tel n'est pas l'avis des quatre professeurs de Droit public de nos quatre Universités. Tel ne fut pas mon avis dès le début. Une procédure de revision constitutionnelle est actuellement en préparation afin d'en rendre le vote possible par tous ceux qui admettraient la CED sans cette objection d'ordre constitutionnel.

La Communauté de la CED; tout comme la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, ne sont plus de simples institutions supra-étatiques : elles forment de véritables communautés supranationales, qui exercent un pouvoir direct sur les nationaux des divers États signataires. Ceux-ci perdent ainsi dans le domaine qui fait l'objet du traité, cet attribut essentiel de leur souveraineté interne.

Nous n'avons pas à analyser ici la contexture de la CED qui forme un tout très complexe et très compliqué.

Le Congo belge et le Ruanda-Urundi ne tombent pas sous la CED.

Quelques-unes des dispositions du Traité de la CED nous intéressent cependant du point de vue de nos territoires d'outre-mer.

Indiquons ici simplement, en tête de cette courte incursion dans l'organisation de la CED et pour bien comprendre certaine terminologie propre à la CED, que celle-ci a comme institutions organiques : un Conseil des ministres, une Assemblée commune, un Commissariat de la Communauté et une Cour de Justice. <sup>(1)</sup>

Les Forces armées de la Communauté sont composées de contingents mis à la disposition de la Communauté

<sup>(1)</sup> Voir note au bas de la page 24 sur les pouvoirs de ce Conseil des Ministres et de ce Commissariat.

par les États membres en vue de *leur fusion* dans les conditions prévues par le Traité (*Article 9*). En dehors de ces contingents à fournir à la Communauté, les États membres ne pourront recruter ni entretenir d'autres forces armées nationales, sauf celles qui sont prévues avec précision à l'article 10. En vertu de l'article 10, *les États membres pourront avoir chacun en ce qui le concerne des forces armées nationales destinées à être employées dans les territoires non européens dont ils assument la responsabilité de défense (Art. 10 — par. 1)* ; ils pourront également recruter et entretenir des forces répondant à des missions internationales déjà assumées ou à assumer en vertu de décisions de l'ONU (*Art. 10 — par. 2*) ; ils conservent les éléments nécessaires pour assurer la garde personnelle du Chef de l'État (*Art 10 — par. 3*) ; *ils peuvent disposer de Forces navales nationales pour la garde des territoires non européens dont ils ont la responsabilité de défense, pour la protection des voies de communication avec ces mêmes territoires, pour remplir leurs obligations internationales, pour exécuter les accords existants de l'OTAN (Art. 10 — par. 4).*

Mais le volume total de ces Forces nationales admises ne peut être d'une ampleur telle que la participation aux Forces européennes de Défense puisse en être compromise. Sous cette même réserve de ne pas diminuer les Forces européennes de Défense, les États pourront faire des échanges individuels de personnel entre leurs troupes nationales et leurs troupes européennes (*Art. 10 — par. 5*).

Chaque État conserve pour lui ses forces de police et de gendarmerie internes dans les limites de leur mission (*Art 11*).

Chaque État membre assure aussi lui-même sa protection civile (*Art. 17*).

Dans le cas de troubles ou de menaces de troubles sur son territoire en Europe, un État membre *pourra*

*demander* que le Commissariat mette à sa disposition la fraction des contingents fournis par lui aux Forces européennes, nécessaire pour faire face à cette situation. Le Conseil des ministres doit en être informé au préalable (*Art. 12 — par. 1*).

Dans le cas de sinistre ou de calamité, les Forces européennes *doivent* prêter leur concours quelle que soit leur origine (*Art. 12 — par. 2*).

*Dans le cas d'une crise grave affectant un territoire non européen dont un État membre assume la responsabilité de défense, cet État pourra demander de disposer temporairement de la fraction de son contingent européen nécessaire à faire face à la crise.* Pour cette utilisation il faut l'accord du Commandant suprême de l'OTAN, et le Conseil des ministres devra en être informé avant que le Commissariat n'y consente. Le Commissariat règle lui-même les implications militaires, économiques et financières d'un tel retrait de ses troupes européennes par un État, règlement pour lequel il doit obtenir l'avis conforme du Conseil des ministres statuant à la majorité des deux tiers (*Art. 13*).

Si un État membre se voit confier une mission internationale en dehors des territoires où les Forces européennes de Défense doivent se trouver normalement (Territoires européens des États membres *Art. 120 — par. 1*), cet État membre *pourra de même demander* à disposer de la fraction de son contingent européen nécessaire pour remplir cette mission. Ici encore il faut accord préalable du Commandant suprême de l'OTAN, et cette fois il faut en outre avis conforme du Conseil statuant à la majorité des deux tiers. Les implications militaires et autres de ce retrait se règlent également par le Commissariat et aussi avec avis conforme du Conseil des ministres statuant à la majorité des deux tiers (*Art. 14*).

Le Traité de la CED est applicable aux territoires

européens des États membres (*Art. 120 — par. 1*). Mais le Commissariat peut décider, sur avis conforme du Conseil des ministres statuant à l'unanimité et avec l'accord du Commandant suprême compétent relevant de l'OTAN, de stationner des formations des Forces européennes de défense

— en Europe, sur le territoire national de ces formations ou hors de ce territoire national sur le territoire de tout État membre de l'OTAN ;

— ou en Amérique du Nord sur le territoire d'un État membre de l'OTAN ;

— ou dans les Départements français d'Algérie ;

— ou en Turquie ;

— ou dans les îles placées sous la juridiction d'un membre de l'OTAN et situées au nord du Tropique du Cancer (*Art. 120 — par. 2* littera a) du Traité de la CED et *Art. 6 — 1* du Traité de l'Atlantique Nord.

Et le Commissariat peut sur avis et avec accord comme ci-devant, installer des écoles, établissements et centres d'entraînement de la Communauté dans tous les territoires que nous venons d'énumérer *et ailleurs en Afrique au nord du Tropique du Cancer* (*Art. 120 — par. 2* littera b).

Et des formations des Forces européennes de Défense, des écoles, établissements et centres d'entraînement de la Communauté *peuvent être stationnées n'importe où sur terre*, en dehors des régions désignées ci-devant : en vertu d'une décision prise à cet effet par le Conseil statuant à l'unanimité, après approbation parlementaire du pays dont la Constitution exigerait cette approbation et après consultation avec le Conseil de l'Atlantique Nord et avec l'accord du Commandant suprême compétent relevant de l'OTAN (*Art. 120 — par. 3*).

Ce qui veut dire que des troupes allemandes peuvent

être stationnées en Hollande, en Alsace, à Liège, etc. Et *vice versa*. Que des Forces européennes de Défense peuvent être stationnées ou instruites en Afrique, y compris le Congo belge et le Ruanda-Urundi.

Enfin l'article 120 par. 4 prévoit qu'un État membre est autorisé à recruter, pour les besoins du contingent qu'il fournit aux Forces européennes de Défense, dans des territoires hors d'Europe mais relevant de son autorité ou pour lesquels il assume la responsabilité internationale. *Ce qui signifie : des troupes de couleur dans l'armée intégrée européenne.*

Jusqu'à ce jour nous ne pouvons nous-mêmes pas envoyer des troupes belges destinées à la défense de nos possessions d'outre-mer, à moins que ce ne soient des volontaires. Cette interdiction de l'alinéa 4 de l'article 1 de la Constitution belge est destinée à disparaître dans la très prochaine revision constitutionnelle.

*Et sous l'empire de la CED, notre Constitution étant révisée, nous pourrions recruter et entretenir des forces armées nationales et des forces navales nationales destinées ou à la défense du Congo belge ou à la protection des communications avec nos territoires d'outre-mer sous condition de ne pas compromettre notre participation convenue aux Forces européennes de Défense.*

*Mais la CED nous permet de recruter pour elle nos congolais. Et elle-même pourra envoyer ses troupes — sous les conditions déjà dites — au Congo belge et au Ruanda-Urundi.*

La CED qui est applicable aux territoires européens des États membres, n'est donc pas tout à fait étrangère à nos territoires d'outre-mer.

La portée de la CED devient surtout importante tant pour la Belgique métropolitaine que pour nos territoires d'outre-mer par son article 38. Nous avons indiqué en passant quels sont les organes institutionnels de la CED. L'Assemblée commune est la même assemblée que celle

prévue au Traité instituant la CECA, complétée toutefois par trois délégués supplémentaires pour chacun des trois grands Pays membres (France, Italie et République fédérale d'Allemagne).

Cette Assemblée commune de la CED reçoit par le Traité un rôle plutôt restreint dans le fonctionnement de la CED comme telle. Mais cette même Assemblée de *compétences* en matière de charbon et d'acier — augmentée de 9 membres pour siéger en matière de CED — reçoit dans l'article 38 du Traité la mission d'étudier « la constitution d'une *Assemblée de la Communauté européenne de Défense, élue sur une base démocratique*, avec les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée, et en indiquant les modifications qui devraient être apportées aux dispositions du présent Traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des États ». Dans cette étude l'Assemblée devra s'inspirer notamment des principes suivants :

L'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ;

L'Assemblée étudiera également les problèmes résultant de la coexistence de différents organismes de coopération européenne déjà créés ou qui viendraient à l'être, afin d'en assurer la coordination dans le cadre de la structure fédérale ou confédérale.

Pour faire son étude et ses propositions l'Assemblée reçoit un délai de six mois à dater de sa propre entrée en fonctions. Soumises au Conseil des ministres, ces propositions seront ensuite transmises avec l'avis de ce Conseil aux Gouvernements des États membres par

le Président de l'Assemblée. Lesquels Gouvernements doivent alors dans un délai de trois mois convoquer une Conférence chargée d'examiner les dites propositions.

Mais le Traité de la CED, signé le 27 mai 1952, n'est toujours pas approuvé par les Parlements des Pays membres : la France qui en eut l'initiative, a œuvré jusqu'en mars 1953 pour y ajouter ses accords et protocole additionnels, et ceux-ci ne sont pas encore signés.

Courant au-devant des approbations et des événements les ministres des Affaires étrangères des six pays membres de la CECA, réunis à Luxembourg, adoptèrent le 10 septembre 1952 une résolution relative à l'élaboration d'un projet de Traité instituant une Communauté politique européenne. Ce Conseil des ministres de la CECA invitait par cette résolution les membres de l'Assemblée Charbon-Acier à élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne, en s'inspirant des principes de l'article 38 du Traité de la CED.

La future Assemblée commune de la CED fonctionna ainsi sous la dénomination d'*Assemblée ad hoc* et exécuta sa mission. Le 9 mars 1953, c-à-d. endéans les six mois de la Résolution du 10 septembre 1952 de Luxembourg, le Président de l'Assemblée Charbon-Acier, Président de l'Assemblée *ad hoc*, M. SPAAK, remit solennellement le Projet de Traité portant Statut de la Communauté européenne, aux six ministres des Affaires étrangères, tous réunis à Strasbourg.

Dans les 3 mois à partir de ce 10 mars 1953, les 6 ministres se sont réunis pour commencer leur examen de la question de la formation d'une Communauté politique européenne.

Je me suis permis de qualifier de révolutionnaire cette application avant toute approbation de l'article

38 du Traité de la CED. Il fut répondu que ce Projet de Constitution politique de l'Assemblée *ad hoc* n'était et ne serait considéré que comme une étude, un élément préparatoire, à côté d'autres études et d'autres éléments préparatoires que les six Gouvernements se procurent et rassemblent en vue de faire eux-mêmes une étude d'ensemble.

Les événements politiques dans les divers pays en cause retardent quelque peu en ce moment la précipitation dans l'exécution de ce couronnement provisoire de l'intégration européenne.

**V. L'avant-projet de traité portant statut de  
la Communauté européenne élaborée par l'Assemblée  
ad hoc.**

Nous n'allons pas analyser ici la structure et le contenu de cet avant-projet de la plus importante réalisation supranationale qui soit envisagée en ce moment.

La Communauté européenne de caractère supranational, instituée par ce Traité, est déclarée *indissoluble* à l'article I<sup>er</sup>.

Les institutions de la Communauté comprennent : le Parlement, le Conseil exécutif européen, le Conseil des ministres nationaux, la Cour de Justice, le Conseil économique et social.

Cette Communauté politique absorbera toutes les activités déjà mises en commun ou à mettre en commun par les six États membres : CECA et CED, mais aussi O. E. C. E., U. E. P. etc.

La disposition qui nous intéresse au-dessus de tout ici en ce moment, est celle de l'article 101 libellé comme suit :

*Article 101.*

« 1. Sauf déclaration faite avant la signature du Traité par tout État membre intéressé, les dispositions du Statut s'appliquent à tous les territoires relevant de la juridiction de chaque État ;

» 2. Les lois, recommandations et toutes autres décisions de la Communauté, ainsi que les traités conclus par elle, ne s'appliquent aux territoires non européens qu'aux conditions d'adaptation déterminées par l'État membre dont ils relèvent ;

» 3. Les dispositions du Statut peuvent être étendues en tout ou en partie, par des protocoles distincts, aux territoires visés par la

déclaration prévue au paragraphe 1 du présent article, ainsi qu'aux États, pays, territoires dont l'État membre ou un État associé assure les relations internationales ».

Nous nous sommes émus de ce texte. Avant l'existence de l'Assemblée *ad hoc*, la Commission d'Études européennes, instituée près notre ministère des Affaires étrangères, avait donné comme avis formel de ne pas comprendre nos territoires d'outre-mer dans la future Communauté politique européenne envisagée. Les Belges qui coopérèrent à la rédaction du Projet de l'Assemblée *ad hoc* étaient cependant membres de notre Commission d'Études européennes.

Nous avons réagi contre ce texte.

Personne ne le défend en Belgique.

Et le ministre compétent a répondu que si ce texte était maintenu, la déclaration préalable avant la signature du Traité serait faite par la Belgique pour éviter que la Communauté politique européenne n'acquière une autorité institutionnelle sur notre Congo, sur nos territoires d'outre-mer.

\* \* \*

#### CONCLUSION.

L'intégration européenne est en marche. Les plans sont sans limites. Une vigilance rigoureuse s'impose à nous tous.



## ANNEXE

Document n° 224. — 1947-1948  
Chambre des Représentants. — 17 Février 1948.

### PROJET DE LOI.

approuvant le traité intervenu entre la Belgique et l'Organisation des Nations Unies relatif à l'Accord de Tutelle sur le Ruanda-Urundi approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 13 décembre 1946.

#### *Rapport,*

*fait, au nom de la Commission des Colonies* (1),  
par M. DE VLEESCHAUWER.

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'occasion de l'examen du « projet de loi approuvant le traité intervenu entre la Belgique et l'Organisation des Nations Unies relatif à l'Accord de Tutelle sur le Ruanda-Urundi approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 13 décembre 1946 » (*Document* n° 18), votre Commission des Colonies a voulu exprimer dans son rapport quelques considérations sur l'évolution des idées en la matière, en vue de mettre en lumière les principes de base de la politique de la Belgique à l'égard des populations africaines dont elle a la charge devant l'Humanité.

(1) Composition de la Commission : M. Joris, président ; MM. Beelen, Descampe, De Schepper, De Vleeschauwer, Goetghebeur, Herman (Maurice), Parisis, Scheyven, Struyvelt, Verlackt, Willot. — Anseele, Bohy, Craebeckx, Eekelers, Fayat, Housiaux, Hoyaux, Van Walleghem. — Briol, Demoulin. — Demuyter, Lahaye.

L'objet restreint du projet de loi soumis à vos délibérations nous limite aussi dans notre exposé, au point que celui-ci en sera forcément incomplet, car nous ne pouvons développer toute la politique coloniale de la Belgique à l'occasion de l'Accord de Tutelle sur le Ruanda-Urundi.

D'aucuns ont pu croire que l'Organisation des Nations Unies a apporté au monde une conception nouvelle en créant le « Régime International de Tutelle » (« International Trusteeship System ») qui fait l'objet du chapitre XII de la Charte de San Francisco.

Dans son exposé des motifs introduisant le projet de loi sous examen, notre Gouvernement trace l'histoire du « MANDAT » sur le Ruanda-Urundi confié à la Belgique par décision du Conseil suprême des Puissances alliées et associées en date du 21 août 1919. Cet exposé rappelle ensuite que la Charte des Nations Unies a substitué au régime des « mandats » de la Société des Nations le régime international de Tutelle ou « Trusteeship », dont il esquisse les lignes essentielles.

Nous n'entendons pas dans ce rapport exprimer en d'autres mots ce qui se trouve déjà dans l'exposé des motifs. Ceux qui veulent compléter cet exposé pourront puiser aux sources en lisant le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies.

Ce serait toutefois une erreur de croire que la notion du « MANDAT » dans la doctrine coloniale date de la Société des Nations, au lendemain de la guerre 1914-1918. Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, il arriva que les Puissances chargèrent l'une d'entre elles d'une mission déterminée, d'un véritable mandat, où les Grandes Puissances contractantes étaient « les mandants » et où l'une d'elles était « le mandataire » chargé de et acceptant une mission par rapport aux populations indigènes. Voir en 1815 le mandat confié à la Grande-Bretagne pour protéger les îles Ioniennes ; en 1860, le mandat confié à la France pour la protection des Maronites au Liban ; en 1897, un mandat spécial ou « Règlement provisoire » pour la Crète ; en 1906, le mandat donné à la France et à l'Espagne au Maroc, etc.

Tout cela était toutefois occasionnel.

Ce qui date de la Société des Nations, c'est le « Système des Mandats » qui fut instauré par le Pacte de la Société des Nations, en 1919, pour régler le sort des anciennes colonies allemandes et des territoires de l'ancien empire ottoman habités par des populations non turques.

L'idée d'instituer pour les colonies allemandes — et même pour d'autres colonies — un régime international avait été suggérée par le parti travailliste britannique (décembre 1917) et par le parti socialiste français (février 1918). Les travaillistes britanniques adoptèrent une proposition à l'effet de transférer toutes les colonies de l'Afrique Tropicale à l'autorité supra-nationale de la future Société des Nations.

Le général Smuts publia en décembre 1918 « The League of Nations, a Practical Suggestion », dessinant pour la première fois dans ses grandes lignes un système de mandats internationaux. Nous savons que l'influence de cet homme d'État international, de ce penseur politique, fut grande à la Conférence de la Paix. Sa « Suggestion pratique » devint sous son influence directe, et après quelques modifications, l'article 22 du Pacte définitif de la Société des Nations. Cet article ne confiait pas à la Société des Nations le choix des mandataires : les traités de paix confièrent ce choix au Conseil suprême des Puissances alliées, qui prit ses premières décisions le 7 mai 1919. C'est ainsi qu'à cette date le mandat sur l'Afrique orientale allemande (Territoire du Tanganyka) fut attribué à la Grande-Bretagne, et ce n'est qu'à la suite de négociations ultérieures que la partie nord-ouest du Territoire du Tanganyka (provinces de Ruanda et d'Urundi) fut placée sous le mandat de la Belgique par décision du Conseil suprême en date du 21 août 1919.

Le Système des Mandats avait pour but d'assurer le bien-être et le développement des peuples qui habitent les territoires en question : « Le bien-être et le développement de ces peuples forment *une mission sacrée* de civilisation », dit le 1<sup>o</sup> de l'article 22 du Pacte. Pour atteindre le but envisagé, c'est-à-dire l'objet de cette mission sacrée, le Pacte de la Société des Nations « confie la *tutelle* de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter, et *qui exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société* » (art. 22, 2<sup>o</sup>). « Le caractère de ce mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues », dit encore l'article 22, 3<sup>o</sup>.

D'où trois groupes de mandats A, B et C, le groupe B comprenant entre autres le Ruanda-Urundi dont l'autonomie n'est pas possible et pour lequel dès lors c'est le mandataire qui assume l'administration à des conditions déterminées. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici ces conditions : prohibition d'abus, liberté de conscience et de religion, *interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire*, égalité pour les échanges et le commerce à tous les Membres de la Société.

Soulignons les termes mêmes du Pacte de la Société des Nations de 1919 : *mission sacrée, tutelle*, c'est-à-dire « mandat de tutelle » comprenant un mandant et un mandataire, celui-ci consentant à accepter la responsabilité lui confiée. Et ce même Pacte imposait

aux Mandataires de faire des rapports annuels à une Commission permanente chargée de recevoir et d'examiner ces rapports et de donner au Conseil de la Société son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats (art. 22, 7<sup>o</sup>, du Pacte).

Nous allons retrouver non seulement les mêmes idées mais jusqu'aux mêmes expressions dans la Charte des Nations Unies de 1945. Car c'est une autre erreur de croire que la notion du « Trusteeship » soit une nouveauté née avec l'Organisation des Nations Unies actuelle.

Le « Trusteeship », qui exprime la responsabilité morale envers l'humanité pour le traitement des indigènes, est au contraire une notion qui est depuis toujours très anglo-saxonne et s'est infiltrée dans la doctrine coloniale devenant de plus en plus humanitaire dès le XIX<sup>e</sup> siècle. Nous la retrouvons déjà à la Conférence de Berlin de 1885 : la langue diplomatique qui était alors exclusivement le français, ne s'est pas servie des termes anglais de « trust » ou de « trustee » ou de « trusteeship », mais les termes employés dans l'acte général de Berlin expriment les sentiments humanitaires que les colonisateurs reconnaissent comme entrant dans leur *mission civilisatrice*. De même, nous l'avons vu plus haut, le Pacte de la Société des Nations de 1919 disait : « Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation » (art. 22, 1<sup>o</sup>). Or, le terme « mission » en français est encore l'expression utilisée aujourd'hui pour exprimer la notion du « trust » anglais. Il suffit de comparer les textes de l'Acte Général de la Conférence de Berlin de 1885, ceux du Pacte de la Société des Nations de 1919 et ceux de la Charte des Nations Unies de 1945. Dans cette dernière nous lisons que « Les membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes (c'est-à-dire « les Membres de l'ONU qui ont des colonies »), reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires et acceptent comme une mission sacrée — en anglais : *and accept as a sacred trust* — l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte » (art. 73, alinéa 1). Il est vrai que cet article 73 ne vise que les colonies proprement dites tout en bannissant soigneusement le vocable « colonie », et que le « Régime international de Tutelle », en anglais « *International Trusteeship System* » n'est traité qu'aux chapitres suivants ; mais la notion fondamentale du « *sacred trust — mission sacrée* », du « *trust — tutelle* » des textes de 1945 est la même que celle de la *mission sacrée de civilisation* » exprimée par le « mandat de tutelle » des textes de 1919, et tout cela ne diffère pas de la « mission

*civilisatrice* » de 1885. Pour les colonies proprement dites, les Puissances coloniales continuent à assumer cette mission d'elles-mêmes ; pour les Territoires sous mandat il y avait en 1919 un Mandant et un Mandataire agissant au nom du Mandant ; pour les Territoires sous Tutelle le régime est né d'un même accord international comprenant le pays qui exerce la tutelle sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire la notion anglo-saxonne de « Trusteeship » pour exprimer la notion latine de « Mandat ».

Toutefois, si le fond de la mission est le même, certaines modalités en sont modifiées. Ainsi, nous avons vu que *la Puissance mandataire* de 1919 ne pouvait pas établir des fortifications ou des bases militaires ou navales, ni donner aux indigènes une instruction militaire dans le territoire sous mandat ; par contre, la Puissance qui exerce la Tutelle dans ce régime de 1945 a le devoir de veiller à ce que le territoire sous Tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et à cette fin elle peut utiliser des contingents de volontaires ainsi que les facilités et l'aide du territoire sous Tutelle. Ainsi, la Puissance mandataire de 1919 devait chaque année faire rapport sur l'exécution de son mandat à une Commission des Mandats, organe consultatif au sein de la Société des Nations, et la Puissance qui exerce la Tutelle devra en faire autant au Conseil de Tutelle, organe de l'ONU, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale et assistant celle-ci dans l'accomplissement de ces tâches ; mais ce Conseil de Tutelle ne se contentera pas d'examiner ces rapports, il peut en outre recevoir des pétitions et les examiner, faire procéder à des visites périodiques dans les territoires sous Tutelle à des dates convenues avec la Puissance tutrice, prendre des dispositions dans ce sens et toutes autres mesures en conformité avec les Accords de Tutelle. L'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis rappelle que la Commission des Mandats *ne comprenait que des experts*, tandis que la moitié des membres du Conseil de Tutelle sont des délégués de pays n'administrant pas des territoires sous tutelle. C'est cet « International Trusteeship System — Régime International de Tutelle » qui a succédé au « Système des Mandats confiant la Tutelle des mêmes peuples à des Nations qui avaient accepté ce mandat ».

Le Ruanda-Urundi, dès 1919 « Territoire sous mandat » appelé « tutelle », est devenu en 1945 un « Territoire sous Tutelle ».

Est-ce un progrès ? Est-ce un bien ?

S'il n'y a rien de nouveau dans le fond, nous avons vu que les modalités nouvelles nous amènent plus d'interventions internationales et des interventions qui ne sont plus même « expertes ».

Jusqu'ici les divers pays colonisateurs — et nous pouvons entendre par là tout aussi bien les Puissances mandataires ou les Puissances exerçant la Tutelle — ont marqué leur œuvre de leur empreinte nationale. La nouvelle organisation ne doit pas entraîner avec elle un changement de cours dans cette évolution de la politique coloniale de chaque Puissance intéressée. Les Britanniques continueront sans aucun doute à développer avec un succès admirable jusqu'au stade de « *dominion* » ou au delà jusqu'au stade de « *membres du British Commonwealth of Nations* », les pays dont ils se considèrent depuis longtemps comme les « *trustees* », avant l'existence de l'« *International Trusteeship* » ou sous ce régime. La France continuera sans doute son essai de conduire ses territoires vers une association poussée jusqu'à *l'assimilation complète* de tous les peuples faisant partie de l'*Union française*. D'autres ont vu dans le passé leurs territoires d'outre-mer devenir des *pays complètement indépendants*, gardant le plus souvent des liens de traditions et de langue communes avec le pays qui fut leur colonisateur.

La Belgique a toujours reconnu le principe de la primauté des intérêts des habitants de ses territoires d'Afrique, de ceux relevant directement d'elle comme de ceux dont elle assure la tutelle. Développer ces peuples moralement et économiquement, assurer leur progrès culturel et politique, favoriser également leur évolution progressive vers la capacité de s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance en tenant compte des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations ainsi que des aspirations librement exprimées par celles-ci : tout cela rentre dans la politique traditionnelle de la Belgique en Afrique. Mais sur cette œuvre nous pouvons, nous devons mettre notre empreinte.

Pour ce faire — comme le dit l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis — la Belgique, sous le régime du « *Trusteeship* », n'aura qu'à continuer l'administration belge sous le régime des mandats. Pour ce faire la Belgique n'a qu'à renforcer toujours davantage la collaboration constante et organique de ses territoires d'Afrique s'administrant de plus en plus eux-mêmes, se gouvernant finalement eux-mêmes, d'une part, et de la Métropole ou Mère Patrie, d'autre part. Ce lien permanent servira le mieux nos Congolais, nos Blancs d'Afrique et la Belgique. Notre œuvre de civilisation au service de l'Humanité portera l'empreinte belge.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a marqué son accord unanime sur le rapport qui précède ainsi que sur le projet de loi en question. Elle invite la Chambre à voter dans le même esprit national et à l'unanimité la loi approuvant le Traité de Tutelle concernant le Ruanda-Urundi.

*Le Rapporteur,*  
A. DE VLEESCHAUWER.

*Le Président,*  
L. JORIS.

## Tables des matières.

PRÉFACE .....	3
I. L'intégration européenne .....	5
II. Traités internationaux et intégration internationale ....	7
A) Charte des Nations-Unies .....	7
B) Bénélux .....	8
C) Traité de Bruxelles .....	9
D) Traité de l'Atlantique Nord .....	9
III. Le Conseil de l'Europe .....	14
A) Le Plan Schuman .....	16
B) Le Plan Vert .....	17
C) Le Plan Bonnefous .....	17
D) Le Plan Blanc .....	18
E) Le Plan de Strasbourg .....	18
IV. Le traité instituant la communauté européenne de défense .....	26
V. L'avant-projet de traité portant statut de la communauté européenne élaborée par l'assemblée <i>ad hoc</i> .....	36
ANNEXE : Rapport parlementaire sur le projet de loi approuvant l'Accord de Tutelle sur le Ruanda-Urundi ....	39
TABLES DES MATIÈRES .....	47