

# LA BELGIQUE FACE À LA QUESTION ALLEMANDE PENDANT LA SECONDE CRISE DE BERLIN (1958-1961)<sup>1</sup>

- *Thomas Briamont* -

La question allemande constitue un des enjeux majeurs des relations internationales après 1945. Tant du côté soviétique que du côté occidental, l'avenir de l'Allemagne, pays divisé suite à la Seconde Guerre mondiale et au déclenchement de la Guerre froide, est perçu comme un problème essentiel. Si cette question relève avant tout des grandes puissances, les petits pays voisins de l'Allemagne se sentent, eux aussi, particulièrement concernés. C'est le cas de la Belgique qui a dû faire face à deux invasions allemandes en l'espace d'un quart de siècle. Alors que la politique belge dans la question allemande et l'histoire des relations belgo-allemandes dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle restent des champs de recherche encore peu explorés<sup>2</sup>, nous entendons contribuer à combler cette lacune par l'analyse de la politique belge pendant la seconde crise de Berlin et, plus particulièrement, par la mise en évidence de sa dimension sécuritaire.

## I. La Guerre froide et les relations Belgique-RFA

En novembre 1958, dix ans après la première crise de Berlin et la division de l'Allemagne, Nikita Khrouchtchev déclenche ce qui va devenir la seconde crise de Berlin. Le 10 novembre, le maître du Kremlin annonce son intention de remettre en cause le statut de l'ancienne capitale allemande hérité de la guerre et de transférer ses droits sur la ville à la République démocratique allemande. Quelques jours plus tard, le 27 novembre, ses paroles sont traduites dans une note diplomatique remise aux trois puissances occidentales. L'URSS exige, dans les six mois, la transformation de Berlin en une ville libre démilitarisée. Passé ce délai, elle conclurait un traité de paix séparé avec la RDA et lui remettrait ses droits sur Berlin, notamment ceux concernant l'accès à la ville. La démarche soviétique ouvre une période de vives tensions dont le point culminant sera la construction du Mur de Berlin en août 1961.

Alors que la question berlinoise revient à l'avant-plan, l'année 1958 porte également la marque du rapprochement belgo-allemand. Le 10 janvier de cette année, le chancelier fédéral, Konrad Adenauer, est nommé docteur *honoris causa* de l'Université de Louvain au cours d'une cérémo-

nie placée sous le signe du pardon et de la réconciliation<sup>3</sup>. Cette cérémonie vient parachever un processus politique initié dès la création de la RFA. En effet, après avoir renoué des relations diplomatiques officielles en 1951, les deux pays ont signé, le 24 septembre 1956, un traité réglant les derniers différends issus de la Seconde Guerre mondiale, à l'exception de l'indemnisation des victimes du nazisme<sup>4</sup>.

Ce rapprochement est grandement facilité par la conjoncture internationale. Quelques années à peine après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le déclenchement de la Guerre froide et la partition de l'Allemagne en deux États créent des conditions qui rendent presque indispensable l'intégration de la RFA dans le bloc occidental. Face à l'Union Soviétique, qui apparaît désormais comme le principal danger, il est primordial de compter la RFA dans ses rangs, elle qui constitue en quelque sorte le premier rempart contre le communisme. L'Allemagne de l'Ouest s'oriente volontiers dans cette voie, sous l'impulsion de son chancelier Konrad Adenauer qui y voit le seul moyen pour son pays de retrouver son unité et sa souveraineté<sup>5</sup>. La RFA s'engage ainsi pleinement dans la construction européenne. En 1951, elle signe le pacte instituant la CECA, puis rejoint l'OTAN en 1955 avant de signer les traités de

1. Cet article repose sur un mémoire réalisé à l'Université de Liège. THOMAS BRIAMONT, *La Belgique et la question allemande pendant la seconde crise de Berlin (1958-1963)*, mémoire de master en Histoire, Université de Liège, année académique 2017-2018.

2. Les principaux travaux relatifs aux relations belgo-allemandes sont l'œuvre de Christoph Brüll, qui a notamment consacré sa thèse de doctorat à la place de la Belgique dans l'Allemagne d'après-guerre. CHRISTOPH BRÜLL, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich 1944-1958*, Essen, Klartext, 2009.

3. MICHEL DUMOULIN, « Entre pardon du passé et exaltation de l'Occident chrétien », in GENEVIÈVE DUCHENNE et GAËLLE COURTOIS (dir.), *Pardon du passé, Europe unie et défense de l'Occident : Adenauer et Schuman docteurs honoris causa de l'Université catholique de Louvain en 1958. Actes du colloque de Louvain-la-Neuve (7 février 2008)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009, p. 78. Notons que les processus de réconciliation sont devenus un véritable sujet de recherche depuis quelques années. Voir à ce propos les travaux de Corine Defrance. CORINE DEFANCE, « Construction et déconstruction du mythe de la réconciliation franco-allemande au XX<sup>e</sup> siècle », in ULRICH PFEIL (dir.), *Mythes et tabous des relations franco-allemandes au XX<sup>e</sup> siècle*, Berne, Peter Lang, 2012, p. 69-86. Voir également le numéro des *Cahiers Sirice* (n°15, 2016) issu d'une journée d'étude consacrée au thème de « La 'réconciliation' après les conflits : un 'savoir-faire' européen ? ».

4. Sur ce traité, voir CHRISTOPH BRÜLL, *Belgien im Nachkriegsdeutschland...*, p. 343-380. Sur la problématique des indemnités et dédommagements dans les relations belgo-allemandes, voir PETER HELMBERGER, « 'Ausgleichsverhandlungen' der Bundesrepublik mit Belgien, den Niederlanden und Luxemburg », in HANS GÜNTHER HOCKERTS, CLAUDIA MOISEL et TOBIAS WINSTEL (dir.), *Grenzen der Wiedergutmachung. Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Osteuropa 1945-2000*, Göttingen, Wallstein, 2006, p. 197-241 ; CHRISTOPH BRÜLL, « Vom Abklingen der Phantomschmerzen. Die Bundesrepublik und 'Eupen-Malmedy' 1949-1985 », in *Zeitschrift des Aachener Geschichtsvereins*, vol. 119/120, 2018, p. 353-384, ici p. 355-358.

5. MANFRED GÖRTEMAKER, « L'Allemagne pendant la guerre froide », in JEAN-PAUL CAHN et ULRICH PFEIL (dir.), *Allemagne 1945-1961. De la « catastrophe » à la construction du Mur*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2008, p. 33-36.

Rome en 1957. Certains historiens ont donc parlé de « normalisation par l'eupéanisation »<sup>6</sup> pour qualifier le rapprochement entre la Belgique et la RFA, d'autres préférant évoquer une réconciliation pragmatique<sup>7</sup>. Les deux notions ne sont pas inconciliables car, d'une part, le rapprochement se fait dans le cadre de la construction européenne sur fond de conflit Est-Ouest, et d'autre part, il a une vocation pragmatique, tant pour les Allemands de l'Ouest que pour les Belges.

Mais si la RFA devient rapidement un partenaire dans le cadre européen et atlantique, elle est loin d'être une alliée comme les autres. La Guerre froide et la nécessité d'intégrer la RFA dans le bloc occidental ne peuvent faire disparaître de vieux ressentiments<sup>8</sup>. Le rapprochement ne peut masquer la persistance d'un sentiment de méfiance<sup>9</sup>. La politique belge se caractérise donc par un paradoxe apparent : d'un côté, on prône un rapprochement très étroit avec l'Allemagne de l'Ouest, mais de l'autre, il subsiste des doutes et une inquiétude quant à son avenir. Christoph Brüll voit dans cette ambiguïté l'expression d'une recherche de sécurité qui est au centre de la politique belge dans la question allemande<sup>10</sup>. Cette approche est novatrice dans sa façon d'appréhender le concept de sécurité. En effet, l'historiographie belge a souvent placé ce concept dans un cadre stratégique-militaire, c'est-à-dire limité aux mesures concrètes

prises par un État pour se protéger d'une invasion<sup>11</sup>. Mais dans sa contribution, Christoph Brüll conçoit la sécurité non pas comme une donnée objective, mais comme une construction sociale qui résulte d'une interprétation de la réalité. Il rejoint ainsi les travaux de l'historien allemand Eckart Conze qui voit dans la sécurité un concept dynamique qui évolue avec le temps et les individus. Eckart Conze a également introduit dans la recherche historique le concept de « sécuritisation »<sup>12</sup>. Emprunté aux sciences sociales, plus précisément à l'école de Copenhague, ce néologisme désigne le processus par lequel un enjeu est socialement construit comme relevant du domaine de la sécurité. En d'autres termes, ce concept permet de comprendre pourquoi une problématique est perçue comme constituant un danger et comment elle est incluse dans un cadre sécuritaire<sup>13</sup>.

Basée en grande partie sur des archives diplomatiques, la présente recherche analyse la politique de la Belgique pendant la seconde crise de Berlin. Elle débute en novembre 1958 avec le déclenchement de la crise et s'achève à la fin de l'année 1961, c'est-à-dire après la construction du Mur de Berlin (août 1961). Cette date constitue un tournant dans le développement de la question allemande. Après 1961, la réunification ne semble plus être à l'ordre du jour : le mur a cimenté la division du pays.

6. GEORGI VERBECK, « In de spiegel van de internationale politiek. België en het 'duitse Vraagstuk' », in MARK VAN DEN WIJNGAERT et LIEVE BEULLENS (dir.), *Oost west, west best : België onder de Koude Oorlog 1947-1989*, Tiel, Lannoo, 1989, p. 87 ; CARLO LEJEUNE, *Die deutsch-belgischen Kulturbeziehungen 1925-1980. Wege zur europäischen Integration ?*, Cologne, Böhlau, 1992, p. 261.

7. JOHN FITZMAURICE, « Belgium and Germany: An Enigmatic Relationship », in DIRK VERHEYEN et CHRISTIAN SOE (dir.), *The Germans and Their Neighbors*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 97.

8. GEORGI VERBECK, « In de spiegel van de internationale politiek... », p. 89.

9. MICHEL DUMOULIN, « L'Allemagne et l'Europe vues par les Belges : de la défiance à la méfiance constructive (1949-1957) », in GUIDO MÜLLER (dir.), *Deutschland und der Westen. Internationale Beziehungen im 20. Jahrhundert. Festschrift für Klaus Schwabe*, Stuttgart, Franz Steiner, 1998, p. 193-202.

10. CHRISTOPH BRÜLL, « La politique belge dans la question allemande (1945-1990) : une politique de sécurité ? », in SOPHIE WINTGENS, GEOFFREY GRANDJEAN et STÉPHANIE VANHAEREN (dir.), *L'insécurité en question. Définitions, enjeux et perspectives*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 2015, p. 37-54.

11. Voir par exemple la définition donnée par PASCAL DELOGE, *Une coopération difficile : Belgique et Grande-Bretagne en quête de sécurité à l'aube de la guerre froide*, Bruxelles, Musée Royal de l'Armée, 2000, p. 6.

12. ECKART CONZE, « Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz? », in *Geschichte und Gesellschaft*, 38<sup>ème</sup> année, n°3 (*Sicherheit und Epochengrenzen*), juillet-septembre 2012, p. 453-467.

13. Sur la définition de ce concept, voir PHILIPPE BOURBEAU, « Politisation et sécuritisation des migrations internationales : une relation à définir », in *Critique internationale*, vol. 61, n°4, 2013, p. 131-132.

Tenant compte des bases théoriques définies précédemment, cette recherche a pour objectif d'analyser le processus qui conduit à faire entrer la question allemande dans un cadre sécuritaire. En effet, le processus de « sécuritisation » nécessite une constante réaffirmation ou répétition de la construction sociale de l'objet sécurité<sup>14</sup>. Il s'agira donc d'analyser quelle forme prend ce processus au cours de la seconde crise de Berlin. En d'autres termes, quelles sont les menaces identifiées dans la question allemande et comment sont-elles perçues<sup>15</sup>? Ces questions prennent sens lorsqu'elles sont appuyées sur l'hypothèse de travail suivante: la sécurité étant une construction sociale qui résulte d'un processus de « sécuritisation », elle repose moins sur la réalité que sur des représentations et des perceptions de la réalité<sup>16</sup>. Par conséquent, n'existe-t-il pas un lien entre la représentation de l'Allemagne en Belgique et le processus de « sécuritisation » dont fait l'objet la question allemande? Pour répondre à cette question, nous nous appuyerons sur la grille de lecture des représentations et systèmes de représentations proposée par Pierre Laborie<sup>17</sup> et adaptée à l'histoire des relations internationales par Robert Frank<sup>18</sup>.

Par ailleurs, la recherche analysant principalement le discours officiel, il sera impératif de tenir compte du fait que deux gouvernements se succèdent en Belgique pendant la période étudiée. À partir de novembre 1958, un gouvernement réunissant sociaux-chrétiens et libéraux et dirigé par Gaston Eyskens occupe le pouvoir. C'est au social-chrétien Pierre Wigny qu'est confié le por-

tefeuille des Affaires étrangères. Ensuite, après des élections, un gouvernement de coalition entre le PSC et le PSB est formé en avril 1961. Le socialiste Paul-Henri Spaak redevient ministre des Affaires étrangères. Par conséquent, un objectif de l'étude sera de mettre en avant les lignes de continuité et les points de rupture entre les deux ministres. Aussi, nous chercherons à déterminer si le discours sécuritaire produit par les instances officielles rencontre un écho dans l'opinion publique.

Enfin, cette étude s'intéressera à la place occupée par une petite puissance dans un système international bipolarisé: quelle est sa véritable marge de manœuvre et comment défend-elle ses intérêts? Elle posera également la question des contacts avec le monde communiste, particulièrement la République démocratique allemande, État non reconnu par les Occidentaux et donc avec lequel la Belgique n'entretient pas de relations officielles.

## II. Première phase de la crise : le temps de la négociation (1958-1960)

Lorsque Khrouchtchev déclenche la seconde crise de Berlin, cela fait peu de temps que Pierre Wigny est à la tête du ministère des Affaires étrangères en Belgique. Après Paul Van Zeeland entre 1949 et 1954, il est le second membre du Parti social-chrétien (PSC) à occuper ce poste depuis la fin de la guerre. N'ayant que peu d'expérience dans les affaires diplomatiques – la seule fonction ministérielle qu'il a occupée auparavant est celle

14. *Idem*, p. 134.

15. La réponse à cette question aura à tenir compte de la contribution de R. Hogenraad et T. Grosbois sur l'histoire de la menace en Europe et en Belgique (1920-1993) qui pose la question des liens entre menace réelle, perception de la menace et production discursive de la menace. ROBERT HOGENRAAD et THIERRY GROSBOIS, « A History of Threat in Europe and Belgium (1920-1993) », in *Social Indicators Research*, vol. 42, n°2, 1997, p. 221-244 (ici p. 238-239).

16. On distingue souvent les perceptions, qui sont des lectures de la réalité, des représentations, qui sont des images cognitives reconstruites sur base de la réalité.

17. PIERRE LABORIE, *L'opinion française sous Vichy 1940-1944*, Paris, Seuil, 1990.

18. ROBERT FRANK, « Images et imaginaire dans les relations internationales depuis 1938 : problèmes et méthodes », in *Cahiers de l'IHTP*, n°28 (Images et imaginaire dans les relations internationales depuis 1938), juin 1994, p. 5-11 ; *Id.*, « Mentalités, opinion, représentations, imaginaires et relations internationales », in ROBERT FRANK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, p. 345-370.

de ministre des Colonies entre 1947 et 1950<sup>19</sup> – Pierre Wigny se trouve rapidement confronté à une grave crise Est-Ouest. La première grande question qui se pose à lui et à ses homologues occidentaux est celle des contacts avec la RDA.

## Reconnaitre la RDA ?

En menaçant de remettre unilatéralement ses droits sur Berlin à la RDA, Khrouchtchev pose implicitement la question des contacts entre les pays occidentaux et l'État est-allemand. En effet, s'il met ses menaces à exécution, les puissances occidentales seront forcées de négocier avec la RDA si elles veulent assurer leurs communications avec les secteurs ouest de l'ancienne capitale allemande et elles s'exposeraient à un nouveau blocus, voire à un risque de guerre, dans le cas où elles refuseraient ces contacts.

L'initiative soviétique pousse donc les Occidentaux à remettre en cause leur politique et à s'interroger sur d'éventuels contacts avec la RDA. Le premier à aborder ouvertement la question est l'ambassadeur de Belgique à Bonn, le baron Hervé de Gruben. Il s'agit incontestablement d'un diplomate expérimenté et d'un fin connaisseur de la question allemande. Après avoir travaillé en Allemagne au début de sa carrière diplomatique, il a occupé de hautes fonctions au ministère (notamment celles de directeur général et de secrétaire général), puis a été nommé ambassadeur à Bonn en 1953<sup>20</sup>. De ce fait, ses rapports rencontrent toujours

un certain intérêt à Bruxelles. Le 22 novembre, il expose au ministre ses vues à propos des relations à entretenir avec la RDA. Il estime que « juridiquement notre position est faible et fragile parce qu'elle repose sur un état de fait dont nous sommes obligés de nous accommoder dans une certaine mesure »<sup>21</sup>. Et de fait, un peu plus tôt dans l'année 1958, la Belgique a été contrainte d'engager des négociations d'État à État avec la RDA pour obtenir le rapatriement d'un pilote belge qui s'était perdu et avait été forcé d'atterrir sur le territoire est-allemand. Elle avait ainsi fait preuve de pragmatisme et de souplesse dans son attitude envers le régime communiste allemand, ce qui n'avait pas forcément été apprécié à Bonn<sup>22</sup>. Précisons que la RFA, prétendant représenter l'Allemagne dans son ensemble (*Alleinvertretungsanspruch*), attache une grande importance à l'isolement de la RDA sur la scène internationale. Depuis 1955, cette politique s'est matérialisée dans la « doctrine Hallstein<sup>23</sup> » selon laquelle Bonn envisage de rompre ses relations diplomatiques avec tout pays qui reconnaitrait la RDA<sup>24</sup>.

Au-delà des milieux diplomatiques belges, certaines voix influentes se prononcent ouvertement pour une reconnaissance *de facto* de l'Allemagne de l'Est. C'est le cas du président du Sénat, le social-chrétien Paul Struye, via sa chronique de politique étrangère dans *La Libre Belgique*. Estimant qu'il s'agit d'une question « accessoire », il s'en prend aux autorités de Bonn qui tendent à « considérer comme une catastrophe tout ce qui ressemblerait à une "reconnaissance", même seu-

19. Dès son arrivée aux Affaires étrangères, Wigny est frappé par la faiblesse de ses moyens d'action. Ce nouveau poste est bien différent de l'expérience qu'il a connue aux Colonies, où le ministre était le véritable chef. VINCENT DELCORPS, *Dans les coulisses de la diplomatie. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2017, p. 168.

20. CHRISTOPH BRÜLL, « Charles de Gaulle vu par l'ambassade belge en Allemagne (1958-1969) », in FRANCIS DEPAGE et CATHERINE LANNEAU (dir.), *De Gaulle et la Belgique*, Waterloo, Avant-Propos, 2015, p. 170.

21. Télégramme par courrier n°287 signé baron de Gruben, 22 novembre 1958, p. 3-4 (SPFAE, n°13251).

22. CAREL HORSTMEIER, « La politique de reconnaissance de la RDA en Belgique jusqu'en 1972 », in ULRICH PFEIL (dir.), *La RDA et l'Occident 1949-1990. Colloque international de Paris – novembre 1999*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2000, p. 287.

23. Du nom de Walter Hallstein, secrétaire d'État aux Affaires étrangères entre 1951 et 1958, qui contribua à donner cette orientation à la politique extérieure de la RFA.

24. Sur l'isolement de la RDA sur la scène internationale, voir WILLIAM GLENN GRAY, *Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany 1949-1969*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2003.

lement “de facto”, de la République démocratique de l’Allemagne de l’Est»<sup>25</sup>. Cette prise de position n’est pas neuve dans le chef de Struye. Il fait partie de ces personnalités qui sont favorables à un assouplissement de la « doctrine Hallstein », non pas par sympathie pour le régime communiste d’Allemagne de l’Est, mais parce qu’elles y voient un moyen de promouvoir la détente<sup>26</sup>.

Cet article va avoir des retombées bien au-delà des frontières belges. En URSS et à Berlin-Est, la presse communiste annonce que Paul Struye s’est prononcé en faveur de la reconnaissance de la RDA. Embarrassé, l’ambassadeur belge à Moscou s’attend à être interrogé à ce propos et il a déjà préparé sa réponse : les déclarations du président du Sénat n’engagent pas le gouvernement<sup>27</sup>. En RFA, l’article est relayé par la presse neutraliste comme le rapporte Hervé de Gruben, qui poursuit en approfondissant l’analyse qu’il a livrée au ministre Wigny le 22 novembre. Il estime que la distinction entre reconnaissance de fait et de droit est fragile et qu’il faut avant tout éviter la confusion entre les domaines juridique et politique. Si Struye a raison juridiquement, il néglige de considérer la question de la reconnaissance de la RDA sous l’angle politique, le seul qui doit être pris en compte dans cette question aux yeux de l’ambassadeur<sup>28</sup>. Si le gouvernement de Bonn affecte d’ignorer le régime de Pankow, explique de Gruben, « c’est moins pour un motif juridique (l’illégitimité de ce pseudo pouvoir étatique allemand) que pour un motif politique (et psychologique) fondamental. Il sape et secoue les fondements de ce régime pour empêcher qu’il ne s’établisse dans la conscience

ou le subconscient populaire, comme un pouvoir incontestablement établi »<sup>29</sup>.

Il n’est donc pas étonnant que les prises de position de Struye déplaisent à la RFA. Son ambassadeur à Bruxelles ne tarde pas à protester auprès du ministère des Affaires étrangères<sup>30</sup>. Le gouvernement belge est donc placé dans une position délicate par rapport à la RFA. Paul Struye est en effet un personnage important dans les milieux politiques et journalistiques : il est président du Sénat et appartient au parti de la majorité gouvernementale. C’est la raison pour laquelle le ministre Wigny prendra la peine de lui écrire personnellement le 9 décembre pour lui faire part de l’écho que son article a reçu dans le monde communiste<sup>31</sup>. Le but est de lui montrer que ses propos ont servi d’argument à ceux qui défendent une reconnaissance de la RDA, mais aussi à ceux qui veulent mettre en avant la désunion dans le camp occidental.

Si cette affaire n’aura pas d’autres suites, elle est toutefois significative des tensions provoquées par la question de la reconnaissance de la RDA, surtout dans le climat de crise qui caractérise la fin de l’année 1958. L’article de Struye est loin d’être l’expression d’une voix isolée. À Londres, le *Foreign Office* semble se résoudre à concéder une reconnaissance *de facto* de l’Allemagne de l’Est<sup>32</sup>. De l’autre côté de l’Atlantique, le secrétaire d’État américain John Foster Dulles évoque la possibilité que des contacts s’établissent avec les autorités est-allemandes qui agiraient comme des « agents » de l’URSS<sup>33</sup>. Enfin, Pierre Wigny lui-

25. *La Libre Belgique*, 24 novembre 1958, p. 1.

26. CAREL HORSTMAYER, « La politique de reconnaissance de la RDA en Belgique... », p. 282-286.

27. Loridan à Wigny, télégramme chiffré n°329, 27 novembre 1958 (SPFAE, n°15725).

28. Baron de Gruben à P. Wigny, 3 décembre 1958, p. 2 (SPFAE, n°13251).

29. *Idem*, p. 3.

30. Plusieurs papiers sont agrafés au rapport précédemment cité. L’un d’entre eux est une note manuscrite qui évoque un rappel à l’ordre de Struye par la commission sénatoriale des Affaires étrangères ainsi qu’une intervention de l’ambassade allemande. Il s’agit là de la seule trace de cette intervention qui n’est attestée par aucun rapport ou compte rendu officiel.

31. Lettre de P. Wigny à P. Struye (minute), 9 décembre 1958 (SPFAE, n°15725).

32. ROLF STEININGER, *Berlinkrise und Mauerbau : 1958 bis 1963*, 4<sup>e</sup> éd., Munich, Lau Verlag & Handel KG, 2009, p. 31-42 ; HENNING HOFF, *Großbritannien und die DDR 1955-1973. Diplomatie auf Umwegen*, Munich, Oldenbourg, 2003, p. 212-221.

33. Sur la « théorie des agents », voir WILLIAM BURR, « Avoiding the Slippery Slope: The Eisenhower Administration and the Berlin Crisis, November 1958 – January 1959 », in *Diplomatic History*, vol. 18, n°2, avril 1994, p. 177-205.

même n'a pas une position arrêtée sur le sujet. Le 27 novembre, il recommande à l'ambassadeur ouest-allemand la plus grande prudence, estimant qu'il ne faut pas avancer « des thèses juridiques trop absolues, dont on ne pourrait pas, ultérieurement, assurer le respect [...] »<sup>34</sup>. Incontestablement, l'initiative de Khrouchtchev a forcé les Occidentaux à s'interroger sur la rationalité de leur politique de non reconnaissance, au grand désarroi de Bonn. Toutefois, cette remise en question ne brisera pas totalement l'isolement diplomatique de la RDA et les Occidentaux refuseront en définitive toute forme de reconnaissance<sup>35</sup>.

Finalement, nous retiendrons deux éléments importants. Le premier est l'hypersensibilité de l'Allemagne fédérale en ce qui concerne la reconnaissance de la RDA. À ses yeux, il ne s'agit pas d'une question accessoire, mais d'un pilier de sa politique extérieure puisqu'elle entend être reconnue comme seule Allemagne légitime. L'historiographie sur les relations entre la Belgique et la RDA, encore peu développée, devra impérativement en tenir compte : toute politique envers l'« autre » Allemagne doit être étudiée en parallèle avec les réactions qu'elle suscite à Bonn.

Le second élément, étroitement lié au premier, est l'importance accordée par les autorités de Bonn au traitement de la question allemande dans les médias étrangers. Elle s'inscrit dans une volonté plus globale de promouvoir une image positive de la RFA à l'étranger, comme l'a montré Ariane d'Angelo. Étudiant le cas de la France, elle a mis en avant le rôle que jouait l'ambassade ouest-allemande à Paris dans l'observation des médias. Les rapports envoyés à l'*Auswärtiges*

*Amt* pouvaient être suivis, dans certains cas, de démarches de protestation auprès du Quai d'Orsay<sup>36</sup>. C'est probablement un processus semblable qui a entraîné les protestations de l'ambassadeur à Bruxelles contre l'article de Struye.

## La diplomatie belge face à la perspective des négociations

Ne concernant au départ que la ville de Berlin, la crise déclenchée en novembre ne va pas tarder à relancer l'ensemble de la question allemande. Dès décembre 1958, le conseil de l'OTAN réuni à Paris rejette l'ultimatum soviétique et annonce que seul un accord sur l'ensemble de la question allemande pourrait résoudre le problème de Berlin<sup>37</sup>. Le 10 janvier 1959, ayant pris acte de ces déclarations, l'URSS propose de négocier un traité de paix avec l'Allemagne lors d'une conférence au sommet. Parallèlement, un projet de traité est remis à tous les pays ayant participé à la guerre contre l'Allemagne nazie, dont la Belgique. Les Soviétiques proposent la neutralisation et la démilitarisation de l'Allemagne réunie dans une confédération<sup>38</sup>.

Les perspectives d'une prochaine négociation Est-Ouest à propos de la question allemande se précisent. Le ministre Pierre Wigny n'y est pas défavorable. Lors de son intervention au Conseil de l'OTAN le 16 décembre 1958, il déclarait à ses collègues :

« Je suis d'avis qu'il ne faut pas faire de concessions sous la menace ; je suis d'avis aussi qu'il serait un peu court de se borner à dire qu'on refuse toute négociation parce qu'on ne croit pas vraiment [...] à la bonne foi de l'adversaire. »<sup>39</sup>

34. Note pour le service signée P. Wigny, le 27 novembre 1958 (SPFAE, n°15725).

35. WILLIAM GLENN GRAY, *Germany's Cold War...*, p. 95-102.

36. ARIANE D'ANGELO, *Promouvoir la RFA à l'étranger 1958-1969. L'exemple de la France*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2018, p. 186.

37. ULRICH PFEIL, « La construction du Mur de Berlin (13 août 1961). Enjeux nationaux et internationaux », in NICOLE COLIN et alii (dir.), *Le Mur de Berlin. Histoire, mémoires, représentations*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, p. 28.

38. GEORGES-HENRI SOUTOU, *La Guerre froide (1943-1990)*, Paris, Fayard/Pluriel, 2010, p. 525.

39. Discours prononcé par M. Wigny au cours de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, à Paris, le 16 décembre 1958, p. 1-2 (CEHEC, fonds Pierre Wigny, boîte C5).

Wigny préférerait négocier uniquement sur Berlin, problème qui, à ses yeux, est loin d'être aussi insoluble que la division de l'Allemagne. Il ajoute toutefois que si les puissances occidentales tiennent à considérer l'ensemble de la question allemande, elles ne peuvent se limiter à accepter des négociations sans savoir ce qu'elles veulent et sans faire de nouvelles propositions<sup>40</sup>. Wigny demande au Conseil atlantique un effort d'imagination.

En janvier 1959, le projet de traité de paix est accueilli avec beaucoup de scepticisme par le ministre qui y voit « un pas en arrière »<sup>41</sup>. Il reste toutefois convaincu que l'Occident doit répondre aux propositions soviétiques pour ne pas laisser à l'adversaire l'avantage de l'initiative. Il souhaite par ailleurs que la Belgique contribue activement à la définition de la position occidentale. Le 17 mars, il déclare aux ambassadeurs belges réunis à Bruxelles pour une conférence diplomatique : « Nous devons faire un effort inventif nécessaire et le mettre à la disposition des Grands pour les aider, c'est le rôle des petits pays »<sup>42</sup>. Cette phrase du ministre est assez révélatrice de la marge de manœuvre dont dispose un petit pays comme la Belgique dans le système international que constitue la guerre froide. Bien que devant se contenter d'un second rôle, elle souhaite exercer une certaine influence en soumettant ses propositions aux grandes puissances<sup>43</sup>. Joignant le geste à la parole, Pierre Wigny s'est déjà engagé dans cette voie au début du mois de mars lorsqu'il a demandé à André de Staercke, représentant belge auprès du Conseil de l'OTAN, de remettre aux par-

tenaires atlantiques une « note sur l'opportunité de propositions occidentales concernant Berlin, le statut de l'Allemagne et le désarmement »<sup>44</sup> qu'il a lui-même rédigée. Présentant de nouvelles idées, cette note entend aider les puissances occidentales à fixer leurs termes de référence en vue d'une prochaine négociation avec l'URSS.

Toutefois, si Wigny fait preuve d'une certaine souplesse en acceptant des négociations, il entend rester ferme sur le fond du problème allemand. Lors de la réunion diplomatique réunie à Bruxelles, il insiste auprès de ses ambassadeurs pour que dans le cadre des propositions nouvelles, aucune équivoque ne puisse exister au sujet de la position belge vis-à-vis de la RFA : « Il n'est dans l'idée de personne de trahir ou même simplement de décevoir un partenaire important et nécessaire à la communauté »<sup>45</sup>. En résumé, comme le montre une nouvelle fois son intervention lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN début avril 1959, Wigny se « fait l'avocat de cette position de grande fermeté sur le fond, jointe toutefois à une réelle volonté de négocier en vue d'essayer d'améliorer la situation politique internationale actuelle »<sup>46</sup>.

La politique menée par le ministre en ce début de crise s'inscrit donc dans la continuité directe de celle de son prédécesseur Paul Van Zeeland qui, tout en adoptant des positions fermes, manifestait son souhait de créer un réel dialogue avec le monde soviétique. Lui aussi avait pris des initiatives

40. *Idem*, p. 3.

41. Télégramme par courrier n°3, Wigny à NATO-Paris, 12 janvier 1959 (SPFAE, n°15727).

42. Conférence diplomatique réunie à Bruxelles, les 17, 18 et 19 mars. Procès-verbal. Exposé de M. Wigny, ministre des Affaires étrangères, p. 4 (SPFAE, *papiers Robert Rothschild*, n°18770/IV).

43. VINCENT DUJARDIN et MICHEL DUMOULIN, *L'union fait-elle toujours la force ? (Nouvelle histoire de Belgique 1950-1970)*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 192.

44. Note de M. le ministre des Affaires étrangères sur l'opportunité de propositions occidentales concernant Berlin, le statut de l'Allemagne et le désarmement, *s.d.* (SPFAE, n°14018).

45. Conférence diplomatique réunie à Bruxelles, les 17, 18 et 19 mars. Procès-verbal. Discussion relative aux problèmes Est-Ouest, p. 5 (SPFAE, *papiers Robert Rothschild*, n°18770/IV).

46. Note d'information secrète sur la réunion ministérielle du conseil atlantique du 2 au 4 avril 1959 à Washington, le 3 avril 1959, p. 3 (CEHEC, *fonds Pierre Wigny*, boîte M1). Cette note a également été éditée dans *Documents diplomatiques belges, 1941-1960 : de l'indépendance à l'interdépendance*, t. II : Défense, édités par LUC DE VOS, ÉTIENNE ROOMS, PASCAL DELOGE et JEAN-MICHEL STERKENDRIES, Bruxelles, Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, 1998, document n°233, p. 553-554.



en élaborant, en 1953, un plan de réunification de l'Allemagne dans le giron occidental, en échange de quoi l'URSS se voyait octroyer des concessions dans le domaine de la sécurité via des zones de désengagement ou de moindre armement<sup>47</sup>.

Au ministère des Affaires étrangères, les positions adoptées par Wigny ne font pas l'unanimité. Il existe en effet au sein de la Direction générale de la Politique (DGP) un groupe de diplomates totalement hostiles aux négociations avec l'URSS. C'est le cas du directeur général Jacques Delvaux de Fenffe, en poste depuis 1953 et qui doit être admis à la retraite fin 1959. Ce dernier a toujours eu une position singulière sur la politique étrangère. Très soucieux de voir la Belgique conserver sa souveraineté, il n'est pas un franc partisan de la construction européenne et de l'Alliance Atlantique<sup>48</sup>. En outre, Delvaux de Fenffe ne semble pas avoir de très bons rapports avec Pierre Wigny. À la fin de la conférence diplomatique réunie à Bruxelles en mars, il le décrit comme un ministre qui « méprise l'administration, voudrait travailler avec son cabinet et a sur la politique étrangère des idées préconçues et des vues de l'esprit »<sup>49</sup>. Le directeur général peut compter sur certains soutiens au sein de son service, par exemple Charles de Kerchove, en charge de la direction Europe centrale et orientale. Ce dernier rédige au nom de la direction générale plusieurs notes ayant pour objectif de convaincre le ministre de ne pas s'engager dans la voie des négociations. En effet, dès le 2 février, la DGP met en garde le ministre affirmant que :

« toute proposition de solution en ce qui concerne la question allemande exposerait

la Belgique à être désapprouvée par ses alliés et en particulier par sa voisine économiquement la plus forte [la RFA]. En l'occurrence le silence paraît être d'or ».

Le mois suivant, ayant pris connaissance de la note que Wigny a remise aux partenaires atlantiques, la DGP insiste une nouvelle fois :

« [...] toute mesure d'apaisement s'avère extrêmement dangereuse pour l'Occident et particulièrement pour la Belgique. Elle constituerait dans la majorité des cas un recul pour l'Occident sinon les débuts d'un nouveau "Munich" »<sup>50</sup>

La référence aux accords de Munich de septembre 1938 est assez révélatrice. On la retrouve souvent dans l'argumentaire de ceux qui se font les défenseurs d'une position de totale fermeté vis-à-vis de l'URSS. Elle montre à quel point l'évènement reste profondément ancré dans les mémoires de ceux qui l'ont vécu. Certains historiens n'hésitent d'ailleurs pas à parler d'un « syndrome de Munich »<sup>51</sup> : suite à la défaite diplomatique de 1938, par un effet de compensation, il est désormais hors de question de faire preuve de faiblesse face à un pays jugé non démocratique et dangereux.

Ce désaccord au sein du ministère est loin d'être propre à la diplomatie belge. En fait, il reflète un débat plus large qui divise le bloc occidental. Depuis le début de la crise, la France et la RFA prônent une attitude de fermeté face aux menaces soviétiques, tandis que les Américains et surtout les Britanniques sont davantage enclins à la négociation, voire aux concessions<sup>52</sup>. Ainsi, la DGP

47. VINCENT DUJARDIN et MICHEL DUMOULIN, *Paul Van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles, Racine, 1997, p. 221-223.

48. VINCENT DELCORPS, *Dans les coulisses de la diplomatie...*, p. 130-131 et 143-144 ; DIRK MARTIN, « Koude Oorlog en mentaliteit : een Belgisch top diplomaat, Jacques Delvaux de Fenffe », in *Cahiers d'Histoire de la Seconde Guerre mondiale. Numéro spécial Hongrie*, 1995, p. 105-116.

49. Journal de Jacques Delvaux de Fenffe, 19 mars 1959 (CEGESOMA, *fonds Jacques Delvaux de Fenffe*, AA2388).

50. Note de la DGP pour le ministre des Affaires étrangères (minute), le 13 mars 1959, p. 2 (SPFAE, n°15725).

51. JEAN-FRANÇOIS SIRINELLI, « De la tradition pacifiste au syndrome de Munich », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°48, 1997, p. 57-58.

52. ECKART CONZE, *Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958-1963*, Munich, Oldenbourg, 1995, p. 79-87 ; ULRICH LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963 : Von der "Erbfeindschaft" zur "Entente élémentaire"*, vol. 2, Munich, Oldenbourg, 2001, p. 1260-1273 ; CYRIL BUFFET, « De Gaulle et Berlin. Une certaine idée de l'Allemagne », in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, t. XXII, n°4, octobre-décembre 1990, p. 529-533.

s'aligne sur les positions de Paris<sup>53</sup> et de Bonn, tandis que Pierre Wigny se rapproche du point de vue de Washington. Il faudra attendre la conférence de Genève (mai-août 1959), qui constitue la première tentative de négociation sur la question allemande, pour voir ce désaccord s'estomper au sein de la diplomatie belge. De plus, l'admission à la retraite de Delvaux de Fenffe fin 1959 contribuera sans doute à pacifier les rapports entre le ministre et son administration.

### Question allemande et sécurité belge

Au-delà du désaccord qui oppose le ministre et la DGP, la nouvelle actualité qui est donnée au problème de la réunification allemande réveille certaines craintes en Belgique. En effet, l'analyse des discours montre que la question allemande est perçue comme une source de danger. On pourrait parler à cet égard de processus de « sécuritisation » dans le sens où ces discours ne cessent de placer la question allemande dans un cadre sécuritaire.

Un premier exemple assez explicite est une conférence tenue par Pierre Wigny à Louvain le 25 février 1959. S'exprimant sur les grands problèmes internationaux, il déclare :

« [...] on doit rappeler ce qui, au point de vue de la sécurité belge, est essentiel. D'abord, la République fédérale est notre alliée dans l'OTAN, notre partenaire dans les Communautés européennes et il ne peut être question de l'abandonner, contre son gré et contre notre intérêt. Ensuite, la présence des troupes anglo-saxonnes en Allemagne est la garantie majeure de notre sécurité car elle empêche la répétition de l'erreur de Guillaume II et de

Hitler: chacun saurait que toute attaque de notre côté serait, dès le premier jour, mondiale. Reculer la défense occidentale est particulièrement périlleux pour Benelux qui se retrouverait, comme en 1914 et 1940, en première ligne »<sup>54</sup>.

Le ministre établit un lien explicite entre la sécurité belge et l'intégration de la RFA dans le bloc occidental. Sans être clairement nommée, c'est l'URSS – plus particulièrement la possibilité d'une invasion militaire soviétique – qui est identifiée comme le principal danger. Dans cette optique, l'alliance avec la RFA se révèle primordiale. En tant que premier rempart contre le danger communiste, elle constitue un pion essentiel du système défensif occidental. Son territoire apparaît comme un glacis de sécurité contre une potentielle attaque soviétique. Y sont stationnées des troupes américaines, britanniques, françaises, mais également les Forces Belges d'Allemagne dont la devise « *Scutum Belgarum* » (le bouclier des Belges) est révélatrice de la mission qui leur est attribuée<sup>55</sup>. Par conséquent, il ne peut être question d'envisager la neutralisation de l'Allemagne. Cet élément est central dans la réflexion de Pierre Wigny et sera répété dans ses interventions à la Chambre et au Sénat<sup>56</sup>.

Les déclarations du ministre ne passent pas inaperçues. À la suite de cette conférence, *Le Drapeau Rouge*, organe du Parti Communiste de Belgique, publie un éditorial intitulé « Sécurité belge »<sup>57</sup>. Le quotidien communiste s'indigne de l'association faite entre l'intérêt de la Belgique et le gré de l'Allemagne de l'Ouest. À ses yeux, ce n'est pas l'URSS qui représente un danger mais bien la RFA. Que le PCB s'aligne sur Moscou n'a rien

53. Une note de la DGP exprime d'ailleurs clairement que ses conclusions « rejoignent celles du Quai d'Orsay ». Note de la DGP pour le ministre des Affaires étrangères (minute), le 13 mars 1959, p. 11 (SPFAE, n°15725).

54. Conférence de M. Pierre Wigny, Ministre des Affaires étrangères, prononcée devant le Cercle Patria à Louvain, le 25 février 1959, p. 7 (CEHEC, *fonds Pierre Wigny*, boîte C5).

55. LUC DE VOS, « The Scutum Belgarum: The 1 (BE) corps in Germany, 1945-1991 », in DAVID G. HAGLUND et OLAF MAGER (dir.), *Homeward Bound? : Allied forces in the new Germany*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 199-211.

56. *Annales parlementaires de la Chambre*, session 1958-1959, séance du 19 mai 1959, p. 6-7 ; *Annales parlementaires du Sénat*, session 1958-1959, séance du 15 avril 1959, p. 674-675.

57. *Le Drapeau Rouge*, 27 février 1959, p. 1.

de surprenant. En revanche, cet article est intéressant dans la mesure où il démontre que la sécurité est bien une construction sociale. Elle repose davantage sur les perceptions, les représentations et les interprétations de la réalité que sur la réalité elle-même.

Mais si la RFA se révèle être une alliée indispensable contre le danger soviétique, elle constitue également une source d'inquiétude. Bien que la Guerre froide occupe une place prédominante dans la perception de la question allemande, elle n'est pas le seul élément à entrer en jeu. Les douloureux souvenirs laissés par le passé tumultueux de l'Allemagne, en particulier les deux invasions de 1914 et 1940, sont également à prendre en compte.

Les notes rédigées par la DGP à l'attention du ministre en témoignent parfaitement. Envisageant le problème de la réunification, la DGP livre un discours tout à fait ambigu. Elle affirme ainsi que « la division de l'Allemagne sert indéniablement les intérêts de l'Occident. C'est grâce à elle que l'unité européenne s'est faite; grâce à elle aussi que la puissance économique allemande ne pèse pas d'un poids trop lourd dans la balance européenne »<sup>58</sup>. Toutefois, elle ajoute que le peuple allemand a toujours eu un grand idéal. Pour le moment, il se résume à la réunification pacifique. Il faut l'encourager « car à son défaut il pourrait s'en créer un différent et beaucoup plus dangereux »<sup>59</sup>. Cette ambiguïté dans le discours de la DGP révèle la méfiance que suscite l'Allemagne dans les milieux diplomatiques belges. Ce sentiment repose sur une représentation qui attribue à l'Allemagne la volonté d'imposer son hégémonie sur le continent<sup>60</sup>. Cette représentation, qui se construit évidemment sur les souvenirs du passé

allemand, prend également en compte le contexte de la fin des années 50. Alors que la RFA a connu un véritable « miracle économique », qu'elle a retrouvé la presque totalité de sa souveraineté en 1955 et que son économie va bénéficier de la mise en place du marché commun, on retrouve en Belgique la crainte de voir l'Allemagne mettre sa puissance au service d'un nationalisme exacerbé<sup>61</sup>. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre les observations de la DGP: si la Belgique doit soutenir l'idéal de réunification du peuple allemand, elle s'accommode en fait très bien du *statu quo* puisque la division permet en quelque sorte de limiter l'expansion de la puissance allemande. Et si réunification il y a, celle-ci ne peut être envisagée que sous le contrôle étroit de l'Occident afin d'empêcher l'Allemagne de constituer une nouvelle menace. Cette idée est exprimée très clairement dans une autre note de la DGP:

« La Belgique, en vue de sauvegarder ses intérêts vitaux, doit souhaiter que cette Allemagne fédérale demeure séparée, forte et tournée vers l'Occident. Il est de son devoir, vis-à-vis de son allié et partenaire le plus fidèle dans l'Europe des Six d'exprimer le vœu que tous les Allemands soient réunis et en tous cas d'exiger que rien de durable ne soit conclu sans que soit recueilli l'avis des populations. Mais pour ce qui est de l'intérêt de la Belgique, la réunification ne doit s'opérer que dans le cadre atlantique. Toute réunification résultant d'un compromis quelconque sur ce point essentiel ne pourrait qu'avoir des conséquences dramatiques pour la survivance de ses institutions »<sup>62</sup>.

À la veille de la conférence de Genève, la question allemande est donc placée dans un cadre sécu-

58. Note de la DGP pour le ministre des Affaires étrangères (minute), le 13 mars 1959, p. 3-4 (SPFAE, n°15725).

59. *Idem*, p. 4.

60. Il s'agit d'une problématique encore très actuelle, en témoigne le récent ouvrage d'Andreas Rödder. À chaque fois que l'Allemagne prend une position de leader dans la Communauté européenne (par exemple lors de la crise de la dette grecque ou la crise des migrants), ses partenaires l'accusent de vouloir imposer son hégémonie. ANDREAS RÖDDER, *Wer hat Angst vor Deutschland? Geschichte eines Europäischen Problems*, Francfort-sur-le-Main, S. Fischer Verlag, 2018.

61. MICHEL DUMOULIN, « L'Allemagne et l'Europe vues par les Belges... », p. 201-202; CARLO LEJEUNE, *Die deutsch-belgischen Kulturbeziehungen...*, p. 265.

62. Note de la DGP pour le ministre des Affaires étrangères, le 23 mars 1959, p. 4-5 (SPFAE, n°14018).

ritaire par les milieux officiels belges. En fait, dès qu'il est question de négocier le problème allemand avec les Soviétiques, la rhétorique sécuritaire refait surface. On en retrouve ainsi la trace en 1960, alors que se prépare à Paris une conférence au sommet entre les trois puissances occidentales et l'URSS. Les questions de Berlin et de l'Allemagne occupent une large partie de l'ordre du jour, au grand désarroi de Pierre Wigny qui a insisté auprès du Conseil de l'OTAN pour réduire au maximum les discussions sur ce sujet, préférant aborder un troisième thème plus favorable aux négociations: la collaboration économique et culturelle<sup>63</sup>. En effet, le ministre craint que les Soviétiques ne ressortent leur ultimatum pour faire pression sur les Occidentaux et obtenir des concessions tant sur le statut de l'Allemagne que sur Berlin. Dès lors, dans les semaines précédant l'ouverture de la conférence, les rapports diplomatiques expriment une nouvelle fois l'inquiétude de voir le problème allemand évoluer dans un sens défavorable aux Occidentaux.

Un point qui fait l'objet d'une attention particulière concerne justement les conséquences que pourraient avoir les concessions occidentales sur la politique extérieure de la RFA. Les rapports de Marcel-Henri Jaspas, ambassadeur de Belgique à Paris depuis avril 1959, témoignent bien de cette préoccupation. Il faut dire que Jaspas a toujours été partisan d'une grande fermeté vis-à-vis de l'URSS. En février 1959, alors qu'il était encore en poste à Stockholm, il confiait à Jacques Delvaux de Fenffe ses craintes de voir l'Allemagne être victime d'un « gigantesque coup de Prague », affirmant que « toute collaboration avec les communistes se termine aux dépens de ceux qui la font »<sup>64</sup>. Sa nomination à Paris n'a fait que ren-

forcer ses convictions puisque le Quai d'Orsay défend les mêmes positions de fermeté. Ainsi, à l'approche du sommet de Paris, les avertissements de l'ambassadeur se multiplient. Dans un rapport du 13 mai 1960, il résume l'état d'esprit de la diplomatie française et écrit :

« Ce qui représente un danger extrême c'est le fait de s'engager dans la voie de concessions faites au détriment du statut politique actuel de l'Allemagne Fédérale dans l'Alliance Atlantique. Toutes les mesures qui effrayeraient la position de Bonn, telle que le Chancelier Adenauer l'a patiemment construite, risquent d'entraîner à plus ou moins brève échéance la désaffection de l'Allemagne Occidentale à notre égard, sinon même le danger de la voir basculer d'un seul coup dans le camp ennemi »<sup>65</sup>.

Ces considérations doivent sans aucun doute occuper une grande place dans les réflexions du ministre et de la diplomatie belge en général. On peut y voir l'expression de ce que les historiens appellent communément le « syndrome de Rapallo »<sup>66</sup>, en référence au traité signé entre l'Allemagne de Weimar et l'URSS dans la petite ville de Rapallo en 1922. Les Soviétiques détenant les clés de la réunification allemande, la crainte est grande chez les Occidentaux de voir la RFA renouveler l'expérience de 1922 et traiter directement avec l'URSS en vue de régler son problème national. Danger communiste et danger allemand s'associeraient pour porter un coup fatal à la sécurité de l'Occident. C'est la raison pour laquelle les relations germano-soviétiques font constamment l'objet de la plus grande attention dans les diplomaties occidentales<sup>67</sup>.

63. Intervention du ministre Wigny à la session ministérielle de l'OTAN, 17 décembre 1959 (CEHEC, *fonds Pierre Wigny*, boîte C5).

64. Lettre de M.-H. Jaspas à J. Delvaux de Fenffe, le 11 février 1959, p. 1 (CEGESOMA, *fonds Jacques Delvaux de Fenffe*, AA2203, n°15).

65. M.-H. Jaspas à P. Wigny, le 13 mai 1960, p. 4-5 (AGR, *papiers Marcel-Henri Jaspas*, n°2458).

66. CYRIL BUFFET, « L'Allemagne entre l'Est et l'Ouest : les relations germano-soviétiques au prisme de Rapallo 1945-1991 », in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°210, 2003/2, p. 7-18.

67. Concernant la France et la Grande-Bretagne, voir ANDREAS WILKENS, « Retour à Rapallo. À propos d'un mythe qui vient de loin », in ULRICH PFEL (dir.), *Mythes et tabous des relations franco-allemandes...* p. 87-110; SPENCER MAWBY, « Revisiting Rapallo: Britain, Germany and the Cold War, 1945-1955 », in MICHAEL F. HOPKINS, MICHAEL D. KANDIAH, GILLIAN STAERCK (dir.), *Cold War Britain, 1945-1964. New Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, p. 81-94.

Par ailleurs, cette crainte persistante d'un « nouveau Rapallo » révèle une représentation de l'Allemagne comme un pays instable auquel on n'accorde encore que peu de confiance. Ceci justifie une nouvelle fois le besoin de sécurité ressenti par la diplomatie belge. L'analyse livrée par Léon Jacobs, en poste à la mission belge à Berlin depuis 1946, en témoigne parfaitement. À la veille de la conférence, le diplomate se livre à des spéculations et rappelle que le problème allemand est un problème de sécurité :

« [...] le vrai problème allemand est celui-là même de la sécurité de ses voisins. La Belgique deux fois victime d'agression, l'une nazie, l'autre non-nazie, est aussi bien placée que quiconque pour s'en rendre compte. [...] Ce sont donc les victimes de cette Allemagne double et historiquement instable qui doivent se consulter sur les moyens de contenir dans ses frontières toute expansion de cette nation, aujourd'hui bicéphale qui, en ce siècle, a préparé deux guerres, déclenché deux guerres et perdu deux guerres »<sup>68</sup>.

En définissant le problème allemand comme un enjeu de sécurité pour la Belgique, Léon Jacobs justifie la légitimité de son pays à participer aux négociations. Il plaide ainsi pour une participation plus active des petits pays, estimant que les grandes puissances sont incapables de trouver une solution au problème allemand. Les propos du diplomate traduisent en fait un complexe de « supériorité morale »<sup>69</sup> inhérent aux nations qui ont été victimes de l'occupation nazie lors de la Seconde Guerre mondiale. Autrement dit, il estime que seuls ces pays sont à même de trouver une solution au problème allemand.

La conférence au sommet échouera prématurément et n'apportera aucune évolution aux problèmes allemand et berlinois. Toutefois, sa préparation a permis de montrer une nouvelle fois que ces questions relevaient de la sécurité de la Belgique. Par conséquent, l'Allemagne occupe une place à part dans la politique étrangère belge. Ayant envahi la Belgique à deux reprises et constituant désormais un partenaire important dans la lutte contre le communisme, elle doit rester fermement ancrée dans le bloc occidental. Pour ce faire, il faut nouer des liens solides avec elle tant sur le plan multilatéral (construction européenne, Alliance Atlantique) que sur le plan bilatéral. Notons également que les relations avec la RFA, en plus de répondre à des préoccupations sécuritaires, correspondent également à des intérêts économiques. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la volonté de rétablir des relations avec un partenaire commercial important a lourdement pesé sur la politique belge<sup>70</sup>. Après la division de l'Allemagne, la RFA est rapidement devenue le premier partenaire commercial de la Belgique, représentant plus de 15 % de l'ensemble du commerce extérieur belge<sup>71</sup>.

Enfin, il reste une question à éclaircir : cette volonté d'intégrer la question allemande dans un cadre sécuritaire rencontre-t-elle un écho auprès de l'opinion publique ? La réponse à cette question est complexe. En effet, si l'URSS occupe toute l'attention, il est par contre difficile de déceler dans la presse (excepté la presse communiste) une quelconque crainte inspirée par l'Allemagne. Mais cela ne signifie pas que les ressentiments envers l'ancien agresseur ont disparu, bien au contraire. Des sondages réalisés par l'Insoc en

68. L. Jacobs à P. Wigny, le 5 mai 1960, p. 3 (SPFAE, n°13591).

69. Notons que ce concept a également été développé par Christoph Brüll et Pieter Lagrou dans leurs travaux sur les troupes d'occupation belges en Allemagne et sur les procès contre les criminels de guerre allemands en Belgique. CHRISTOPH BRÜLL, « Entre ressentiment et rééducation. L'Armée belge d'Occupation et les Allemands, 1945-1952 », in *Cahiers d'Histoire du Temps Présent*, n°23, 2011, p. 68 ; PIETER LAGROU, « Eine Frage der moralischen Überlegenheit? Kriegsverbrecherprozesse gegen Deutsche in Belgien, 1944-1951 », in NORBERT FREI (dir.), *Transnationale Vergangenheitspolitik. Der Umgang mit deutschen Kriegsverbrechern in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2006, p. 326-350.

70. GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, « La Belgique et le relèvement économique de l'Allemagne, 1945-1948 », in *Relations internationales*, n° 51 (1987), p. 343363.

71. Chiffre calculé sur base de *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo*, vol. 79-80 (1958-1959) et *Annuaire statistique de la Belgique*, vol 81-82 (1960-1961).

décembre 1954 et octobre 1961 montrent la persistance d'un sentiment d'inquiétude vis-à-vis de l'Allemagne occidentale<sup>72</sup>. Mais dans un contexte de crise Est-Ouest, il peut sembler déplacé et contreproductif d'exprimer publiquement ses appréhensions vis-à-vis de la RFA, partenaire européen et atlantique, alors même que l'URSS apparaît comme le principal danger. Les débats qui ont lieu à la Chambre permettent d'étayer cette hypothèse. Lors de la discussion sur le budget des Affaires étrangères, le député communiste Gaston Moulin tente d'orienter la discussion sur le péril allemand. Le socialiste Georges Bohy lui répond alors sèchement :

« Est-ce notre faute si ce péril-là a été dominé par un autre qui nous a paru plus grand ? Est-ce notre faute si ce péril-là a été repoussé au deuxième plan ? »<sup>73</sup>

Toutefois le climat de guerre froide n'est pas le seul élément à entrer en jeu et d'autres explications peuvent être avancées. Parmi celles-ci, il y a le manque d'intérêt de l'opinion publique belge pour la politique étrangère<sup>74</sup>. En effet, une étude attentive des principaux quotidiens montre que les nombreux articles publiés ont avant tout une vocation informative et s'attardent rarement sur la politique belge dans la question allemande. En lien avec une autre question traitée dans cet article, on peut se demander si le statut de petite puissance de la Belgique ne nourrit pas le désintérêt pour la politique étrangère, étant donné que le pays n'a pas directement voix au chapitre<sup>75</sup>.

## La Belgique face au problème allemand : le poids d'une petite puissance

La Belgique accordant une importance particulière à la question allemande, elle s'attend à être consultée par ses alliés même si, en tant que petite puissance, elle n'a pas directement voix au chapitre. Depuis la capitulation de l'Allemagne nazie, ce sont les quatre grands vainqueurs qui exercent une forme de « monopole » en ce domaine. La Belgique est donc dans un état de dépendance vis-à-vis de ses grands alliés – notamment les États-Unis – et elle est souvent contrainte de s'aligner sur leurs positions. Il faut toutefois nuancer cette image, puisque malgré son statut de petite puissance, la Belgique essaie d'influencer le cours des événements. Elle met donc en place une série de stratagèmes pour peser plus lourd, comme en 1948 lorsqu'elle fait cause commune avec ses partenaires du Benelux pour pouvoir participer aux négociations sur la création d'un État ouest-allemand<sup>76</sup>.

Cette volonté de ne pas simplement se laisser diriger par les grandes puissances est encore plus marquée dans la première phase de la crise de Berlin. Depuis que les projets du général de Gaulle visant à installer un directoire au sein de l'OTAN ont été rendus publics<sup>77</sup>, la Belgique craint de voir s'installer une « dictature des Grands ». Elle va donc redoubler d'efforts pour renforcer le processus de consultation au sein de l'Alliance Atlantique.

72. Voir notamment les questions qui montrent qu'une partie significative de la population belge (38 % en 1954 et 46 % en 1961) est opposée au réarmement de l'Allemagne occidentale. GUILLAUME JACQUEMYS, *Les accords de Paris et le réarmement allemand*, Bruxelles, Insoc, 1955 ; ID., *La crise de Berlin et le problème allemand*, Bruxelles, Insoc, 1961, p. 19-21 ;

MICHEL DUMOULIN, « L'Allemagne et l'Europe vues par les Belges... », *op. cit.*, p. 201.

73. *Annales parlementaires de la Chambre*, session 1958-1959, séance du 20 mai 1959, p. 30.

74. Cette question a déjà été soulevée par Michel Dumoulin et Vincent Dujardin. MICHEL DUMOULIN, « Opinion publique et politique extérieure en Belgique depuis 1945 », in *Opinion publique et politique extérieure en Europe, III : 1940-1981, actes du colloque de Rome (17-20 février 1982)*, Rome, École Française de Rome, 1985, p. 18-21 ; VINCENT DUJARDIN, « Opinion publique belge et construction européenne. De la libération aux élections européennes de 1979 », in MARIE-THÉRÈSE BITSCH, WILFRIED LOTH et CHARLES BARTHEL (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne. Actes du colloque de Luxembourg, 15-17 juin 2005*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 286-289.

75. Pour une réflexion plus approfondie sur l'opinion publique belge face à la seconde crise de Berlin, nous renvoyons vers notre mémoire. THOMAS BRIAMONT, *La Belgique et la question allemande...*, p. 84-87 et p. 143-151.

76. VINCENT DUJARDIN, « L'attitude de la Belgique face à la création de la RFA », in MICHEL DUMOULIN, JUERGEN ELVERT, SYLVAIN SCHIRMANN (dir.), *Ces chers voisins : l'Allemagne, la Belgique et la France en Europe du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle, actes du colloque de Strasbourg (21 et 22 mars 2006)*, Stuttgart, Franz Steiner, 2010, p. 29-44.

77. CHARLES ZORGBIBE, *Histoire de l'Otan*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2002, p. 65-66.

Un premier exemple de cette attitude intervient lors de l'entracte de la conférence de Genève en juin-juillet 1959. La Belgique souhaiterait organiser une réunion entre les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN. Mais, sans le soutien des « Grands », cette réunion n'a que peu de chances de voir le jour. Fin juin, les ambassadeurs belges à Londres, Washington et Paris entament des démarches pour que la proposition belge aboutisse. Ils se voient tous opposer un refus. Les trois puissances estiment qu'une telle réunion pourrait donner l'impression que l'Occident est désuni et ferait ainsi plus de mal que de bien<sup>78</sup>. Le 1<sup>er</sup> juillet, le chargé d'affaires belge à Washington tente une dernière démarche, à nouveau sans succès. Toutefois, il se montre positif :

« [...] j'ai le sentiment que la démarche n'a pas été inutile, car elle a attiré une fois de plus l'attention du Département d'État sur notre souci de ne pas être exclu des décisions prises dans le problème allemand »<sup>79</sup>.

Si la Belgique a échoué à réunir une conférence, c'est parce qu'elle s'est retrouvée particulièrement isolée. Les Pays-Bas, traditionnel partenaire du Benelux, se sont opposés à la tenue d'une réunion ministérielle et aucun autre pays de l'OTAN ou des communautés européennes n'a encouragé la Belgique<sup>80</sup>.

Quelques mois plus tard, les efforts répétés de la Belgique pour renforcer le processus de consultation au sein de l'OTAN vont payer. Faute de résultats concrets sur le problème allemand, la conférence de Genève a abouti à l'organisation d'une rencontre bilatérale entre le président Eisenhower et Khrouchtchev pour septembre 1959. La Bel-

gique accepte le *leadership* américain, mais elle souhaite que des consultations aient lieu entre tous les partenaires atlantiques et qu'aucune décision ne soit prise sans leur accord<sup>81</sup>. À Bonn, le chancelier Adenauer et son entourage sont également inquiets du prochain tête-à-tête américano-soviétique. La principale crainte est de voir Eisenhower et Khrouchtchev trouver un accord au détriment des Allemands<sup>82</sup>. Avant sa rencontre avec le dirigeant soviétique, le président américain va donc entreprendre un voyage en Europe pour rassurer le chancelier allemand et consulter ses alliés français et britannique. Craignant de voir les petits pays mis de côté, la Belgique mise sur le soutien de Bonn. Wigny dispose en effet d'informations selon lesquelles la RFA aurait des positions proches de celles de la Belgique en ce qui concerne les consultations au sein de l'OTAN. Le jour précédent l'arrivée d'Eisenhower dans la capitale allemande, le ministre demande à son ambassadeur d'effectuer une démarche auprès de l'*Auswärtiges Amt*. Il souhaite que le chancelier Adenauer défende fermement ces positions auprès du président Eisenhower<sup>83</sup>. Le lendemain, le chargé d'affaires belge à Bonn est reçu à l'*Auswärtiges Amt* et remet un aide-mémoire au ministre des Affaires étrangères von Brentano<sup>84</sup>. S'ensuit une courte discussion durant laquelle le ministre ouest-allemand confirme que la RFA est attachée à l'égalité entre les pays membres de l'OTAN. Il ajoute cependant qu'il a dû admettre une exception occasionnelle dans le cas des entretiens préliminaires à la rencontre entre Eisenhower et Khrouchtchev. La principale raison est que la RFA, la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis ont une responsabilité directe dans le règlement de la question allemande. Von Bren-

78. Télégramme n°172 signé de Bassompierre, 25 juin 1959 ; télégramme chiffré par courrier n°296 signé Meerbeke, 26 juin 1959 ; télégramme n°1064 signé Jaspas, 29 juin 1959 (SPFAE, n°15725).

79. J. de Bassompierre, chargé d'affaires a.i. à Washington, à P. Wigny, 1<sup>er</sup> juillet 1959 (SPFAE, n°15725).

80. *Ibidem*.

81. Réflexions sur Genève et la prochaine rencontre des deux « Grands », 5 août 1959, p. 2-3 (SPFAE, n°15725).

Le document a été édité dans *DDB*, t. II, document n°234, p. 554-555

82. ROLF STEININGER, *Berlinkrise und Mauerbau...*, p. 131 ; JILL KASTNER, « The Berlin Crisis and the FRG, 1958-1962 », in JOHN GEARSON et KORI SCHAKE (dir.), *The Berlin Wall Crisis. Perspectives on Cold War Alliances*, New-York Palgrave Macmillan, 2002, p. 135.

83. Télégramme de Belxt n°63 (chiffré) signé Wigny, 25 août 1959 (SPFAE, n°13251).

84. Aide-mémoire, 26 août 1959 (SPFAE, n°13251).

tano conclut en disant qu'il ne manquera toutefois pas de suggérer à Adenauer de défendre le point de vue belge<sup>85</sup>. La démarche belge semble avoir rencontré un certain écho. Dès le départ d'Eisenhower, le baron de Gruben a eu une conversation avec un représentant de la diplomatie allemande qui lui a livré quelques éléments sur le contenu des discussions entre le chancelier et le président américain. Ils ont bien abordé la question des consultations au sein de l'OTAN et l'égalité de tous les membres a été reconnue<sup>86</sup>.

La Belgique se voit finalement récompensée de ses efforts quelques jours plus tard lorsque le président Eisenhower se rend en personne au conseil de l'OTAN pour discuter de la question allemande, mais surtout pour réaffirmer l'égalité de tous les membres de l'Alliance Atlantique. Wigny est extrêmement satisfait. Il félicitera d'ailleurs son représentant en RFA, déclarant que la réussite de sa mission constitue « une preuve du crédit dont jouit à Bonn la représentation diplomatique belge »<sup>87</sup>.

La volonté de ne pas être exclue des négociations sur le problème allemand est donc un élément de continuité dans la politique étrangère de la Belgique. On peut toutefois constater une évolution dans les stratégies adoptées pour se faire entendre. Dans les premières années suivant la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Belgique a surtout misé sur la collaboration avec ses partenaires du Benelux. Mais dès les années 50, dans un contexte de multilatéralisation des relations internationales, la défense des intérêts belges se fait essentiellement au sein de l'OTAN. La Belgique use également de ses relations bilatérales avec les grandes ou moyennes puissances pour appuyer sa position. Il s'agit là aussi d'un élément de continuité<sup>88</sup>.

Cette volonté est liée à la « sécuritisation » de la question allemande. En définissant le problème allemand comme un enjeu de sécurité, la diplomatie belge lui accorde une importance particulière et refuse de ce fait d'être exclue des négociations. Par ailleurs, l'étude de la première phase de la crise de Berlin permet de prolonger les conclusions formulées par Pascal Deloge dans un article sur le Benelux et la conférence de Genève de 1955<sup>89</sup>. La politique allemande de la Belgique consiste à trouver un équilibre entre trois pôles. Le premier est l'URSS qui est considérée comme le principal adversaire en cette période de Guerre froide. Le deuxième est l'Allemagne qui, si elle est désormais un partenaire dans les communautés européennes et l'Alliance Atlantique, garde son image de pays instable et potentiellement dangereux. Enfin, le troisième pôle est constitué des grandes puissances occidentales. Si ce sont elles qui ont la main pour mener les négociations avec l'URSS, la Belgique entend tout de même être consultée sur le problème allemand.

### III. Deuxième phase de la crise : un mur à Berlin (1961)

L'échec du sommet de Paris en 1960 marque la fin du climat favorable aux négociations. Khrouchtchev n'est désormais plus disposé à négocier jusqu'à l'élection d'un nouveau président américain. On entre alors dans une phase de transition durant laquelle Kennedy va succéder à Eisenhower et réorienter la politique de sécurité nationale des États-Unis. La préoccupation centrale de la nouvelle administration est de prévenir tout nouveau conflit direct avec l'URSS. La stratégie de la « riposte graduée » remplace ainsi celle des « représailles massives » développée par l'administration

85. Télégramme par courrier n°323 signé X. Claeys Bouuaert, 27 août 1959, p. 2 (SPFAE, n°13251). Le document a été édité dans *DDB*, t. II, document n°218, p. 516-517.

86. Télégramme par courrier n°327 signé de Gruben, 29 août 1959 (SPFAE, n°13251).

87. P. Wigny à Claeys-Bouuaert, 15 septembre 1959 (SPFAE, n°13251).

88. PASCAL DELOGE P., « Quelques clés de la politique belge de sécurité extérieure depuis 1945 », in *Revue d'histoire diplomatique*, vol. 117, n°4, 2003, p. 342-343.

89. PASCAL DELOGE, « Belgium, the Benelux Countries, the German Question and the Geneva Summit (July 1955) », in *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, t. XXVII, n°1-2, 1997, p. 206.



Eisenhower. Cela implique un programme de renforcement des armements conventionnels auquel doivent contribuer les pays membres de l'OTAN<sup>90</sup>.

En Belgique, on assiste également à un changement de gouvernement. Après la chute de la coalition entre le PSC et les libéraux en février 1961, à la suite de plusieurs crises (l'indépendance du Congo et les grèves contre la loi unique), de nouvelles élections débouchent sur la constitution d'une coalition entre sociaux-chrétiens et socialistes. Le socialiste Paul-Henri Spaak est nommé ministre des Affaires étrangères. Contrairement à son prédécesseur, il a derrière lui une riche expérience dans le domaine des relations internationales. Plusieurs fois ministre des Affaires étrangères, il a également occupé le poste de secrétaire général de l'OTAN entre 1957 et 1961. Tout comme Pierre Wigny, il a beaucoup œuvré pour assurer l'unité du camp occidental en vue des négociations Est-Ouest. Défendant les intérêts des petits pays, Spaak est resté lié à la politique extérieure de la Belgique et entretenait des contacts très étroits avec son ami André de Staercke, représentant permanent de la Belgique au conseil de l'OTAN. Cette relation privilégiée a pu servir les intérêts de la diplomatie belge, mais elle a également provoqué des conflits, Pierre Wigny reprochant à de Staercke de ne pas le consulter et d'agir comme si Spaak était encore le chef de la diplomatie<sup>91</sup>. En avril 1961, le retour de Spaak aux Affaires étrangères va donner une nouvelle impulsion à la politique belge.

## Un nouveau statut pour Berlin

Dès sa nomination, Spaak entend poursuivre une autre tâche entreprise en tant que secrétaire gé-

ral de l'OTAN. Le ministre souhaite promouvoir une réelle détente en encourageant le dialogue entre l'OTAN et le bloc de l'Est. Il s'inscrit ainsi dans la continuité de Paul Van Zeeland et Pierre Wigny<sup>92</sup>. Mais à la différence de ses prédécesseurs, Spaak a déjà noué certains contacts avec les pays communistes. Il a effectué une visite officielle à Moscou à l'automne 1956 puis, en tant que secrétaire général de l'OTAN, a entretenu des contacts discrets avec l'ambassadeur soviétique à Paris Serguï Vinogradov<sup>93</sup>. Il va rapidement mettre à profit ces contacts pour tenter de jouer les intermédiaires entre Kennedy et Khrouchtchev.

Au début du mois de juin 1961, les deux dirigeants se sont rencontrés à Vienne et Khrouchtchev a reformulé ses menaces sur Berlin. Face à ce regain de tension, Spaak est persuadé qu'il faut négocier un nouveau statut pour l'ancienne capitale allemande. Il s'agit d'un nouveau point de rupture avec Pierre Wigny qui, à la fin de son mandat, voulait éviter toutes négociations sur l'Allemagne et Berlin, privilégiant d'autres sujets de discussion. Le 13 juin, Spaak réunit le secrétaire général et le directeur général de la Politique du ministère des Affaires étrangères et leur précise ses vues. Tenant compte des nouvelles menaces soviétiques de signer un traité de paix séparé avec la RDA, Spaak entend négocier uniquement sur le problème berlinois afin de conférer à la ville un nouveau statut qui serait provisoire en attendant la réunification allemande. Il ferait de Berlin une ville libre, indépendante de la RFA, mais garantie par l'OTAN<sup>94</sup>.

Les solutions proposées par Spaak ne semblent pas tenir compte des préoccupations sécuritaires exprimées les années précédentes. Il n'est en effet pas question de remettre en cause le *statu quo* en Allemagne, mais de trouver une solution provisoire au

90. KORI SCHAKE, « A Broader Range of Choice? US Policy in the 1958 et 1961 Berlin Crises », in JOHN GEARSON et KORI SCHAKE (dir.), *The Berlin Wall Crisis...*, p. 29-37 ; ROBERT J. McMAHON, « US national security policy from Eisenhower to Kennedy », in MELVYN P. LEFFLER et ODD ARNE WESTAD (dir.) *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1 : *Origins*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 303-311.

91. VINCENT DELCORPS, *Dans les coulisses de la diplomatie...*, p. 127-128.

92. VINCENT DUJARDIN, « Go-Between : Belgium and Détente, 1961-1973 », in *Cold War History*, vol. 7, n°1, février 2007, p. 96-99.

93. MICHEL DUMOULIN, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 552-557.

94. Note très confidentielle sur la question de Berlin, le 3 juillet 1961 (SPFAE, n°15725).

problème de Berlin. Pourtant Spaak est confronté aux mêmes enjeux que son prédécesseur : ses positions ne risquent-elles pas de menacer l'intégration de la RFA dans le bloc occidental si elles ne tiennent pas compte des intérêts de Bonn ? Cette question se pose d'autant plus que l'objectif du chancelier Adenauer consiste à empêcher toute négociation avec les Soviétiques avant les élections ouest-allemandes de septembre 1961<sup>95</sup>. La DGP entend sensibiliser le ministre sur ce point et lui rappeler la dimension sécuritaire des problèmes allemand et berlinois. Dans une note datant du 30 juin, elle précise que c'est par ses conséquences indirectes en RFA que la perte de Berlin-Ouest se révélerait particulièrement grave :

« On pourrait presque dire que le vrai problème se trouve pour nous à Bonn plutôt qu'à Berlin. L'abandon de deux millions de Berlinoises et surtout la renonciation permanente à l'unité pourraient avoir des conséquences incalculables en République Fédérale allemande »<sup>96</sup>.

La DGP poursuit en qualifiant la position occidentale de juridiquement faible, politiquement difficile et militairement intenable. Il faut à tout prix trouver une contre-manœuvre pour ne pas paraître trop intransigeant aux yeux de l'opinion publique<sup>97</sup>. Le problème est que la marge des négociations est très faible, voire nulle. Même la solution proposée par Spaak quelques semaines plus tôt apparaît comme difficilement réalisable :

« Quoi que nous fassions, quoi que nous concédions, Berlin semble condamné à plus ou moins long terme. La situation actuelle de cette ville n'a de sens que par l'espoir d'une réunification. Ville libre, elle se viderait rapidement d'habitants et de capitaux. La neutralité lui serait imposée de telle façon que toute opinion non-communiste en serait bannie.

On ne voit d'ailleurs pas comment Berlin, ville libre, vivrait sans l'aide de la RFA. L'avantage concret à gagner serait mince en comparaison des conséquences. L'ouverture même des négociations sur des bases pareilles provoquera en Allemagne de l'Ouest le choc sentimental qui est précisément notre principale raison de nous soucier du sort de Berlin »<sup>98</sup>.

Cette note contient des réflexions fondamentales en ce qui concerne la politique à adopter vis-à-vis du problème allemand. Elle montre que, même s'il n'est plus question de négocier la réunification allemande, les préoccupations sécuritaires restent bien présentes dans les réflexions de la diplomatie belge. Elle permet également de mieux comprendre les enjeux qui entourent la politique de détente prônée par Spaak. Établir un dialogue avec le bloc de l'Est ne peut se faire sans tenir compte des sensibilités ouest-allemandes. En effet, le risque serait de mécontenter la RFA au point de la voir se détourner de l'Occident, ce qui reviendrait à remettre en cause la politique d'intégration menée depuis plus de dix ans.

Mais si Spaak persévère dans sa politique, c'est qu'il y voit de nombreux avantages. En jouant un rôle conciliateur, la diplomatie belge pourrait restaurer son crédit sur la scène internationale après avoir été mise en difficulté dans le dossier congolais<sup>99</sup>. Par ailleurs, la détente pourrait constituer une alternative à la politique de réarmement entamée par l'administration Kennedy. Dans le courant du mois de juillet 1961, les Américains multiplient les démarches pour pousser les pays membres de l'Alliance Atlantique à renforcer leur dispositif militaire. À Bruxelles, des discussions à ce propos ont lieu le 5 juillet entre des membres du gouvernement et le général Norstad. Le commandant suprême des forces alliées en Europe plaide pour un renforcement

95. JILL KASTNER, « The Berlin Crisis and the FRG... », p. 138-139.

96. Note sur la question de Berlin et de la réunification telle qu'elle se présente pour l'Occident, le 30 juin 1961, p. 2 (SPFAE, n°13780).

97. *Idem*, p. 4.

98. *Idem*, p. 7-8.

99. MICHEL DUMOULIN, *Spaak...*, p. 622.

des forces de l'OTAN dans le but de faire face à la menace soviétique, notamment celle qui s'exerce à Berlin<sup>100</sup>. Spaak et le ministre de la Défense nationale Paul Segers sont réservés face à un tel discours. Des mesures militaires seraient difficilement acceptables pour l'opinion publique belge et elles poseraient des problèmes budgétaires importants<sup>101</sup>.

Le 25 juillet, le président Kennedy annonce officiellement le renforcement de l'armée américaine. Son discours, qui fait forte impression en Europe, expose également les *three essentials*, c'est-à-dire les trois points sur lesquels les États-Unis ne peuvent céder dans la question berlinoise : viabilité de Berlin-Ouest, liberté d'accès à la ville et droit de présence des troupes occidentales<sup>102</sup>. Parallèlement à cette allocution, l'ambassadeur américain à Bruxelles effectue une démarche auprès du ministère des Affaires étrangères pour demander au gouvernement de prendre « les mesures militaires qu'implique l'évolution du problème de Berlin »<sup>103</sup>. Cette fois, la réponse est plus ferme : les mesures que peut prendre la Belgique n'auront aucune efficacité réelle et elles contribueront surtout à affoler l'opinion publique<sup>104</sup>. On constate ainsi que les préoccupations de politique intérieure peuvent influencer, ou du moins renforcer, les orientations de la politique extérieure. Quelques mois après les troubles de l'hiver 1960-61, le gouvernement considère qu'il est peu opportun d'agiter l'opinion publique en augmentant le temps de service militaire qui a été récemment diminué à 12 mois<sup>105</sup>.

Il est donc indispensable de convaincre les Américains qu'il existe une autre voie que celle du réarmement. Le 3 août, Spaak rédige une note dans la perspective d'un entretien qui doit se dérouler quelques jours plus tard avec le secrétaire d'État américain, Dean Rusk. Cette note constitue la formulation la plus aboutie de sa pensée sur les problèmes allemand et berlinois<sup>106</sup>. Elle rappelle qu'il est impératif de sortir de l'immobilisme si l'Occident ne veut pas se retrouver dans une impasse. Khrouchtchev risque en effet de signer un traité de paix séparé avec la RDA et de lui remettre ses droits sur Berlin. Dans pareille situation, les Occidentaux devraient soit se résoudre à traiter avec la RDA, ce qui constituerait une grande défaite diplomatique, soit recourir à la force, ce qui signifierait plus que probablement la guerre. Il faut donc négocier pour définir un nouveau statut pour Berlin. Ce statut devrait tenir compte des *three essentials* définis par Kennedy. Enfin Spaak estime que les négociations devraient avoir lieu directement après les élections ouest-allemandes de septembre 1961. Ce dernier point montre qu'il n'ignore pas complètement l'hypersensibilité allemande en cette période préélectorale.

Cependant, la rencontre avec Dean Rusk qui a lieu le 7 août ne se passe pas exactement comme Spaak l'aurait souhaité. Au contraire, d'après un compte rendu rédigé par André de Staercke, elle laisse « une impression de flou, de vague et d'incertitude sur la position occidentale »<sup>107</sup>.

100. Échange de vues entre plusieurs membres du gouvernement belge et le général Norstad, à Val Duchesse, le mercredi 5 juillet 1961, p. 3-8 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°298, D5587).

101. *Idem*, p. 11.

102. ROLF STEININGER, *Berlinkrise und Mauerbau...*, p. 219-224.

103. Procès-verbal du conseil des ministres, 28 juillet 1961, p. 233 (AGR, *Conseil des Ministres. Procès-verbaux des réunions*).

104. *Idem*, p. 233-234.

105. Après avoir été porté à 24 mois dans le contexte de la guerre de Corée, le temps de service a ensuite été diminué à 18 mois en 1954, à 15 mois en 1957 puis à 12 mois en 1959. MARK VAN DEN WIJNGAERT, LIEVE BEULLENS et FRANK DECAT, « De buitenlandse en militaire politiek van België in een gebipolariseerde wereld », in MARK VAN DEN WIJNGAERT et LIEVE BEULLENS (dir.), *Oost west, west best...*, p. 56-57.

106. Réflexions sur la question de Berlin, le 3 août 1961 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°298, D5589).

107. Compte rendu de l'entrevue entre M. Spaak et M. Rusk le lundi 7 août 1961 à 8h30, p. 4 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°353, D6636).

Alors que Spaak peine à rallier les partenaires atlantiques à ses vues, la situation à Berlin se dégrade chaque jour un peu plus. Des centaines d'Allemands de l'Est franchissent quotidiennement la frontière intersectorielle de Berlin pour se réfugier à l'Ouest<sup>108</sup>. Face à cette hémorragie de population, les autorités communistes procèdent à la fermeture de la frontière aux premières heures du 13 août 1961. Cet évènement provoque un choc psychologique immense en Occident, mais les grandes puissances réagissent tièdement, estimant que la construction d'un mur est un moindre mal<sup>109</sup>.

## Voyages à Moscou

Les évènements du 13 août ne font pas évoluer Spaak dans ses positions, bien au contraire. Il est désormais convaincu de l'urgence d'entamer des négociations avec les Soviétiques. « Le temps joue contre nous »<sup>110</sup>, déclare-t-il à des journalistes qui l'interrogent à ce sujet. Le 4 septembre, André de Staercke, représentant belge auprès du Conseil de l'OTAN, communique à ses collègues le contenu de la note rédigée le 3 août par son ministre. Au cours de son exposé, il affirme que « Spaak estime ce point de départ encore valable sauf peut-être en ce qui concerne la date des négociations dont il prévoyait le début pour le 17 septembre. Il est fort possible au rythme des évènements qu'il faille aller plus vite »<sup>111</sup>. De Staercke ajoute également un élément essentiel pour saisir les enjeux de la politique belge. Paraphrasant la note de Spaak, il déclare :

« Il s'agit de trouver un moyen de négocier avec les Russes sans décevoir les Allemands. 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 DDR, et négocier avec les Russes c'est présenter des termes tels que la négociation soit possible au lieu d'être immédiatement rejetée »<sup>112</sup>.

On retrouve ici le dilemme auquel était confronté Pierre Wigny dans les premiers mois de la crise berlinoise. L'objectif poursuivi par Spaak est en fait identique à celui de son prédécesseur, à savoir évacuer les tensions en négociant avec les Soviétiques, tout en garantissant l'intégration de l'Allemagne à l'Ouest. Néanmoins, les Occidentaux semblent toujours peu enclins à sortir de leur immobilisme. La note de Spaak est accueillie avec peu d'enthousiasme à l'OTAN, particulièrement par le représentant allemand qui craint la dissociation des questions allemande et berlinoise<sup>113</sup>.

Le ministre belge va alors avoir une nouvelle opportunité de jouer les intermédiaires entre l'Est et l'Ouest. Le 29 août, il est approché par le chargé d'affaires soviétique à Bruxelles qui lui propose de se rendre à Moscou. Spaak accepte mais veut trouver une formule pour ne pas que ce voyage apparaisse comme une initiative personnelle<sup>114</sup>. Une invitation officielle lui est finalement remise le 12 septembre.

Comment expliquer que le ministre d'un petit pays soit invité de la sorte par le dirigeant d'une superpuissance ? Abordant cette question dans ses mémoires, Spaak y voit la suite logique de ses conversations antérieures avec l'ambassadeur soviétique à Paris<sup>115</sup>. Mais il omet de préciser que

108. ULRICH PFEIL, « La construction du Mur de Berlin... », p. 32.

109. *Idem*, p. 34-36 ; CYRIL BUFFET, « La construction du Mur de Berlin », in JEAN-PAUL CAHN et ULRICH PFEIL (dir.), *Allemagne 1961-1974. De la construction du Mur à l'Ostpolitik*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2009, p. 42-43.

110. *La Dernière Heure*, le 8 septembre 1961, p. 4.

111. Télégramme par courrier n°101 signé A. de Staercke, le 4 septembre 1961, p. 3 (Académie royale de Belgique, fonds-Paul-Henri Spaak, farde n°298, D5591).

112. *Ibidem*.

113. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland : 1961*, Munich, Oldenbourg, 2018, document n°321 : Botschafter von Walther, Paris (NATO), an Staatssekretär Carstens, 4 septembre 1961, p. 1327-1329.

114. Note manuscrite de Spaak datée du 29 août 1961 (Académie royale de Belgique, fonds Paul-Henri Spaak, farde n°353, D6637).

115. PAUL-HENRI SPAAK, *Combats inachevés*, t. II : *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, p. 335.

dès son retour aux Affaires étrangères, il a renoué des contacts officiels avec les pays du bloc de l'Est. En juillet 1961, il a dépêché son conseiller Maurice Lambilliotte<sup>116</sup> auprès de l'ambassade de Pologne à Bruxelles, avant de s'y rendre en personne pour exposer son idée d'un accord séparé sur Berlin. L'information a ensuite été relayée au Kremlin, qui était donc au courant des positions de Spaak<sup>117</sup>. Les historiens Aleksandr Fursenko et Timothy Naftali interprètent ces contacts comme une démarche détournée pour informer Moscou qu'un accord négocié est possible<sup>118</sup>. Ceci explique sans doute pourquoi Spaak tient tant à ce que le voyage à Moscou n'apparaisse pas comme étant une initiative personnelle. Par ailleurs, cet épisode montre une nouvelle fois que les petits pays ne sont pas entièrement soumis à la volonté des grandes puissances. Leur statut leur offre au contraire des opportunités de jouer un rôle dans le développement de la Guerre froide.

L'annonce du voyage de Spaak à Moscou provoque de nombreuses réactions<sup>119</sup>. Compte tenu des préoccupations sécuritaires qui entourent l'Allemagne, il est intéressant d'analyser ses répercussions à Bonn. La première réaction officielle vient du chancelier Adenauer lui-même. Contournant les canaux diplomatiques habituels, il écrit personnellement à Spaak pour lui remettre un aide-mémoire du gouvernement fédéral. Bien

qu'il approuve le principe de la visite, il craint que le ministre belge n'expose trop librement ses vues à Khrouchtchev. Les positions de Spaak sont en effet bien connues dans les milieux allemands et Adenauer lui demande de ne pas exprimer son opinion de négociateur uniquement sur Berlin<sup>120</sup>. D'après ses mémoires, Spaak était tout à fait disposé à tenir compte des volontés allemandes<sup>121</sup>. Le 22 septembre, une discussion entre André de Staercke et l'ambassadeur de RFA à Paris, Herbert Blankenhorn, tend à confirmer la réaction *a priori* favorable du chancelier. L'ambassadeur ajoute toutefois que la déclaration de Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères français, trouvant le voyage inutile, intempestif et peu indiqué, a provoqué une certaine gêne à Bonn<sup>122</sup>. D'autres sources font en revanche état du mécontentement de la diplomatie allemande. Le 26 septembre, un télégramme en provenance de l'ambassade de Belgique à Rome rapporte que l'*Auswärtiges Amt* aurait eu une réaction très hostile au voyage, déplorant que Spaak soit parti sans consulter le Conseil de l'OTAN ou les puissances occidentales. La diplomatie ouest-allemande estime aussi qu'en allant à Moscou, les hommes d'État occidentaux donnent une impression d'absence de solidarité<sup>123</sup>. C'est un point de vue qui est partagé par Hans Kroll, ambassadeur fédéral à Moscou<sup>124</sup>. En résumé, derrière une approbation de façade, le voyage entrepris par Spaak provoque l'inquié-

**116.** Déjà présent dans l'entourage de Spaak avant la Seconde Guerre mondiale, Maurice Lambilliotte est chargé de missions au ministère des Affaires étrangères entre 1961 et 1967. Durant cette période, il établit des contacts officiels avec les pays du bloc de l'Est, y compris la RDA. Lui-même favorable à un rapprochement Est-Ouest, il est président du Comité bruxellois pour la paix et vice-président des Amitiés belgo-soviétiques. Très actif dans les milieux journalistiques, il défend ses positions dans la revue *Synthèse* qu'il a créée en 1946 et dans *Pourquoi Pas ?*, hebdomadaire dans lequel il rédige la chronique de politique internationale sous le pseudonyme Diogène.

**117.** ALEKSANDR FURSENKO et TIMOTHY NAFTALI, *Khrushchev's Cold War. The Inside Story of an American Adversary*, New York – Londres, W. W. Norton & Company, 2007, p. 603 (note n°5).

**118.** *Idem*, p. 388.

**119.** MICHEL DUMOULIN, *Spaak...*, p. 624-625.

**120.** Lettre de K. Adenauer à P.-H. Spaak (traduction), le 15 septembre 1961 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°353, D6645). Pour l'original en allemand, voir Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°652, D9407.

**121.** Spaak évoque brièvement cette lettre dans ses mémoires et l'attribue par erreur à von Brentano. PAUL-HENRI SPAAK, *Combats inachevés...*, t. II, p. 335.

**122.** Télégramme n°185 signé de Staercke, le 22 septembre 1961 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°353, D6650).

**123.** Télégramme par courrier n°97 signé Vaes, le 26 septembre 1961 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°353, D6657).

**124.** HANS KROLL, *Mémoires d'un ambassadeur*, Paris, Fayard, 1968, p. 347.

tude, voire le mécontentement des milieux officiels allemands.

La rencontre avec Khrouchtchev n'a pas l'effet escompté. Le 21 septembre, Spaak présente les résultats de son voyage au Conseil atlantique, mais l'accueil est plus que réservé<sup>125</sup>. En fait, les nombreuses démarches du ministre belge pour favoriser des négociations avec les Soviétiques ne font qu'attiser l'inquiétude de Bonn. Spaak en est informé par Rémi Baert, l'ambassadeur de Belgique à Bonn nommé en 1959 après le départ à la retraite du baron de Gruben. Baert est réputé pour avoir rapidement établi une relation de confiance avec le chancelier Adenauer et pour être apprécié de ses interlocuteurs allemands<sup>126</sup>. C'est donc avec une grande franchise que les fonctionnaires de l'*Auswärtiges Amt* lui exposent leurs préoccupations. Dans une note confidentielle datée du 16 octobre, Baert en fait part au ministère et explique :

« Cette inquiétude provient notamment du fait qu'on avait apprécié à sa pleine valeur le rôle prépondérant joué par l'ancien Secrétaire Général du NATO en faveur de l'extension de la solidarité au sein de l'Alliance et le crédit dont il jouit auprès des hommes d'État occidentaux [...]. Pourquoi, dans ces conditions, M. Spaak tient-il à parler en public de négociations et surtout de concessions alors qu'on est en pleine reconnaissance du terrain pour savoir si des négociations sont possibles ou auront lieu »<sup>127</sup>.

Un mois plus tard, Rémi Baert insiste une nouvelle fois sur ce point. Dans un rapport, il écrit que même si la Belgique parvenait à rallier les Allemands à la négociation, il y a beaucoup de chances qu'il en resterait « une blessure réelle et profonde chez nos alliés de ce pays »<sup>128</sup>.

Négocier avec les Russes sans décevoir les Allemands semble donc compromis. Régulièrement informé de la sensibilité ouest-allemande, comment expliquer que Spaak persévère dans cette voie, au risque de dégrader les relations belgo-ouest-allemandes ? Il paraît peu crédible que Spaak ait voulu remettre en cause les fondements de la politique belge, à savoir l'intégration de la RFA dans le bloc occidental. En effet, au début de son mandat, il déclarait dans un exposé sur les questions européennes qu'il fallait « plus que jamais intégrer l'Allemagne dans un système européen afin de la lier de plus en plus étroitement sur le plan politique »<sup>129</sup>. Comme beaucoup en Belgique, Spaak conserve un sentiment de méfiance vis-à-vis de l'Allemagne et craint le retour en force d'un nationalisme exacerbé. Ce sentiment restera en lui jusqu'à la fin de sa vie, en témoignent ces quelques lignes tirées d'une autobiographie restée inédite dans laquelle il s'attarde longuement sur son rapport à l'Allemagne :

« Une Europe puissante est inconcevable sans l'Allemagne, mais l'Europe ne se fera pas si les tendances au nationalisme prévalent. L'Allemagne, dont la puissance économique est énorme aujourd'hui, saura-t-elle échapper à l'égoïsme, échapper à toute idée d'hégémonie ? Saura-t-elle mettre ses forces au service du bien commun ? [...] Nous attendons, non sans angoisse, de savoir si c'est sur cette route que l'effort sera poursuivi »<sup>130</sup>.

Dès lors l'explication la plus plausible est la suivante : Spaak redoute de voir l'Occident dans une impasse qui lui imposerait de choisir entre une défaite diplomatique et la guerre. Il est donc persuadé que la négociation d'un nouveau statut pour Berlin est une solution viable qui permettrait d'établir un véritable climat de détente. Il en res-

125. MICHEL DUMOULIN, *Spaak...*, p. 625-626; PAUL-HENRI SPAAK, *Combats inachevés...*, t. II, p. 337-339.

126. CHRISTOPH BRÜLL, « Charles de Gaulle vu par l'ambassade belge en Allemagne... », p. 170; YVES ALAIN, « Rémi Baert, un ambassadeur de la franchise », in *Revue Générale Belge*, vol. 101, n°4 (1965), p. 85-90.

127. Note confidentielle annexée à une lettre de R. Baert à J. van den Bosch, le 16 octobre 1961, p. 2 (SPFAE, n°13780).

128. R. Baert à P.-H. Spaak, le 28 novembre 1961, p. 7 (SPFAE, n°13780).

129. Compte rendu d'un exposé de monsieur Spaak, ministre des Affaires étrangères, sur les questions européennes, le 3 juin 1961 (SPFAE, *papiers Robert Rothschild*, n°18770/VI).

130. Autobiographie, ca. 1969, p. 19 (Académie royale de Belgique, *fonds Paul-Henri Spaak*, farde n°676, D9952).

sortirait certes une grande déception en RFA, mais Spaak estime sans doute que cette déception serait mesurée et qu'elle ne remettrait pas en question l'intégration de l'Allemagne de l'Ouest dans le bloc occidental. Il est en effet hautement improbable que le ministre belge se soit engagé dans cette voie si elle devait faire échouer la politique menée depuis plus de dix ans dans un domaine perçu comme relevant de la sécurité du pays.

Spaak poursuit donc inlassablement ses efforts pour parvenir à une détente Est-Ouest, d'autant plus que la situation politique évolue en RFA. La construction du Mur de Berlin est une véritable désillusion pour la population allemande et marque l'échec de la politique d'Adenauer. L'intégration à l'Ouest n'a pas permis de parvenir à la réunification et la division du pays semble plus que jamais insurmontable. Le chancelier et son parti sont d'ailleurs lourdement sanctionnés aux élections de septembre et perdent leur majorité absolue. En novembre, un nouveau gouvernement alliant la CDU et les libéraux (FDP) est formé. Heinrich von Brentano, grand défenseur de la politique d'Adenauer, est remplacé par Gerhard Schröder au poste de ministre des Affaires étrangères. Dès son entrée en fonction, ce dernier poursuit une politique plus pragmatique qui, tout en restant attachée à l'Alliance Atlantique, cherche à établir une ébauche d'*Ostpolitik* en développant les relations entre la RFA et les pays du bloc de l'Est<sup>131</sup>. Toutefois, l'évolution de la politique ouest-allemande est relative. Ainsi, en juillet 1963, lorsque Spaak rend une nouvelle visite à Khrouchtchev, Schröder confie à des parlemen-

taires que le ministre belge est trop optimiste dans son évaluation de la politique soviétique<sup>132</sup>.

La détente est donc un paradigme qui mettra du temps à s'installer dans les rapports Est-Ouest mais qui pèsera inévitablement sur les relations belgo-allemandes. À cet égard, notons que les efforts de Spaak pour renforcer les contacts avec le bloc de l'Est mèneront à une évolution des relations entre la Belgique et l'Allemagne de l'Est. À partir de 1964, Maurice Lambilliotte, conseiller du ministre Spaak, prendra des contacts officieux avec les autorités communistes est-allemandes. À partir de ce moment, la RDA verra en la Belgique une cible prioritaire pour briser la « doctrine Hallstein ». En décembre 1965, Spaak acceptera d'ailleurs de rencontrer un représentant officiel de la RDA venu expressément à Bruxelles pour l'occasion<sup>133</sup>. Si ces contacts n'auront aucun résultat concret, la Belgique sera toutefois le premier pays de l'OTAN à reconnaître officiellement la RDA en décembre 1972.

Par ailleurs, la politique d'ouverture prônée par Spaak sera poursuivie et approfondie par son successeur, Pierre Harmel. Ce dernier réussira même là où Spaak a échoué en faisant adopter les positions belges à l'OTAN par ce qu'on a appelé la « doctrine Harmel »<sup>134</sup>. L'Alliance Atlantique s'orientera vers une politique de détente et d'ouverture vers l'Est. La RFA en fera de même sous l'impulsion de Willy Brandt, ministre des Affaires étrangères puis chancelier. Ce climat de détente permettra également de régler provisoirement la question de Berlin

**131.** REINER MARCOWITZ, « Détente. Zum Durchbruch eines neuen Paradigmas der Ost-West-Beziehungen in den 'langen' 1960er Jahren im Kontext der ménage à quatre Bundesrepublik Deutschland – Frankreich – USA – Sowjetunion », in JOHANNES GROSSMANN et HÉLÈNE MIARD-DELACROIX (dir.), *Deutschland, Frankreich und die USA in den 'langen' 1960er Jahren*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2018, p. 101-103 ; PIERRE GUILLEN, *La question allemande : 1945-1995*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, p. 73-75.

**132.** *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland : 1963*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, 1994, document n°225 : Gespräch des Bundesministers Schröder mit Abgeordneten des Bundestages, 12 juillet 1963, p. 750.

**133.** CAREL HORSTMEIER, *Stiefkind der Staatengemeinschaft. Die Anerkennungspolitik der DDR in Westeuropa 1949-1973*, thèse de doctorat en Histoire, Rijksuniversiteit Groningen, 2014, p. 118-126.

**134.** Sur la politique de Pierre Harmel vis-à-vis de l'Est et la continuité avec la politique de Spaak, voir VINCENT DUJARDIN, *Pierre Harmel. Biographie*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 607-709 ; Id., « Go-Between : Belgium and Détente... », p. 95-116.

par un accord quadripartite signé en 1971 entre l'URSS et les trois puissances occidentales<sup>135</sup>.

#### IV. Conclusion

L'analyse détaillée de la seconde crise de Berlin permet une meilleure compréhension de la politique belge face à la question allemande et des relations belgo-allemandes pendant la guerre froide.

Un premier élément à retenir est le processus de «sécuritisation» dont fait l'objet la question allemande. Incontestablement, la réunification allemande, et plus globalement l'avenir de l'Allemagne, sont des questions perçues comme relevant du domaine de la sécurité. La politique belge est donc en partie déterminée par ces perceptions. Concrètement, elle se résume à assurer l'intégration de la RFA dans le bloc occidental, tout en évitant une épreuve de force avec l'URSS. L'intégration allemande à l'Ouest constitue en fait la base de toute politique, car c'est un gage de sécurité, à la fois contre la résurgence d'un danger allemand et contre la menace communiste. D'une part, la RFA est considérée comme une alliée importante dans le combat qui est mené contre le communisme et il est indispensable de la compter parmi ses rangs. D'autre part, son intégration dans la construction européenne et atlantique permet d'exercer sur elle un certain contrôle et donc de réduire les possibilités de la voir à nouveau représenter un danger.

Cette perception du problème allemand comme enjeu sécuritaire découle d'un système de représentations modelé sur les enjeux de la Guerre froide, sur les craintes et les espoirs que suscite l'avenir, mais aussi sur les souvenirs du passé.

La RFA est partenaire de la Belgique dans les communautés européennes et l'Alliance Atlantique: c'est une alliée dans le combat mené contre le communisme. Mais elle est aussi héritière d'un passé tumultueux, dont la Belgique a été victime à deux reprises. Elle apparaît donc comme un pays instable et potentiellement dangereux dont on doit contrôler le développement pour enrayer ses potentielles volontés hégémoniques. L'URSS, quant à elle, apparaît comme le principal danger dans le contexte de la Guerre froide. Enfin, dans ce système, la Belgique se représente elle-même comme une petite puissance qui a subi deux invasions allemandes en moins d'un demi-siècle, qui est directement confrontée aux réalités de la Guerre froide, et qui cherche à assurer sa sécurité.

Cette analyse pourrait être élargie à d'autres pays qui ont partagé les mêmes expériences. C'est le cas de la France et des Pays-Bas qui ont également été victimes de l'invasion nazie avant de rapidement renouer des relations avec la RFA. Ces deux pays ont emprunté la même voie que la Belgique pour surmonter le défi que leur posait la question allemande: la sécurité par l'intégration<sup>136</sup>.

Il faut toutefois faire preuve de nuance puisque, si la Belgique, la France et les Pays-Bas partagent en partie les mêmes expériences et les mêmes craintes, les trois pays ont rarement réussi à s'entendre pour adopter une politique commune par rapport à l'Allemagne. Ceci est particulièrement perceptible dans l'immédiat après-guerre. Concernant la question des réparations, les Pays-Bas ont formulé des revendications très dures envers l'Allemagne tandis que la Belgique se montrait plus modérée. La France, quant à elle, a longtemps été isolée dans sa volonté d'affaiblir durablement

**135.** HÉLÈNE MIARD-DELACROIX, « Berlin, ville quadripartite, dans les tensions et crises de la Guerre froide », in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, t. 49, n°1, janvier-juin 2017, p. 16.

**136.** Le cas néerlandais a été étudié en profondeur par Friso Wielenga. FRISO WIELENGA, « Les lignes directrices de la politique allemande des Pays-Bas 1945-1955 », in *Relations Internationales*, n°52, hiver 1987, p. 431-449; *ib.*, *Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945*, Münster, Agenda, 2000. En ce qui concerne le cas de la France, voir CORINE DEFANCE et ULRICH PFEIL, *Entre guerre froide et intégration européenne. Reconstruction et rapprochement 1945-1963*, (Histoire franco-allemande 10), Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2012. Ici les p. 66-68.



l'Allemagne<sup>137</sup>. Ces divergences s'expliquent sans doute par des représentations différentes de l'Allemagne dans les trois pays. Ainsi, les Pays-Bas n'ont connu qu'une seule occupation allemande, mais elle fut très douloureuse et marqua considérablement les relations entre les deux pays. De son côté, la France entretient une longue relation conflictuelle avec l'Allemagne, certains voyant en elle un ennemi héréditaire<sup>138</sup>.

Par ailleurs, l'étude de la seconde crise de Berlin permet de mieux appréhender la place occupée par la Belgique dans le système global que constitue la Guerre froide. Elle doit adapter sa politique aux réalités de ce conflit et accepter la prédominance des grandes puissances. Mais son statut de petite puissance lui offre également des opportunités de peser sur le cours des événements internationaux et de jouer un rôle actif. Elle peut, par exemple, faire office d'intermédiaire pour promouvoir le dialogue Est-Ouest, comme Spaak a tenté de le faire.

Enfin, il convient d'insister sur les avantages d'étudier le concept de sécurité sous un angle plus large, qui ne concerne pas uniquement les

moyens militaires et stratégiques mis en œuvre pour se prémunir contre un danger. À nos yeux, il semble indispensable de s'intéresser au processus de « sécuritisation » pour comprendre comment se construit mentalement une menace et comment se forge sa représentation chez les différents acteurs. Ce faisant, la politique menée pour faire face à un danger devient plus claire.

Selon nous, l'intérêt serait grand de réétudier certaines thématiques avec cette conception élargie de la sécurité de façon à mieux comprendre comment les préoccupations sécuritaires ont pesé sur les comportements. Une telle démarche conduirait peut-être à réviser ou, du moins, à compléter certaines conclusions sur la politique étrangère belge. Nous pensons particulièrement à la thèse de Rik Coolsaet selon laquelle la sécurité serait « l'enfant mal-aimé de la politique étrangère »<sup>139</sup>. Étudier ce concept dans une perspective élargie permettrait d'accorder une place plus importante aux préoccupations sécuritaires ou de mieux comprendre pourquoi, dans certains cas, ces préoccupations sont passées à l'arrière-plan de la politique étrangère belge.

#### Table des abréviations:

AGR: Archives générales du Royaume

CDU: *Christlich Demokratische Union*

CEHEC: Centre d'étude d'histoire de l'Europe contemporaine

CEGESOMA: Centre d'Études et de Documentation Guerre et Sociétés contemporaines

DDB: Documents diplomatiques belges

DGP: Direction générale de la Politique

FDP: *Freie Demokratische Partei*

OTAN (NATO): Organisation du traité de l'Atlantique Nord (*North Atlantic Treaty Organization*)

PCB: Parti communiste de Belgique

PSC: Parti social-chrétien

RFA: République fédérale d'Allemagne

RDA (DDR): République démocratique allemande (*Deutsche Demokratische Republik*)

SPFAE: Service public fédéral des Affaires étrangères

URSS: Union des républiques socialistes soviétiques

137. JOHAN WILLEM LODEWIJK BROUWER, *Divergences d'intérêts et mauvaises humeurs. La France et les pays du Benelux devant la construction européenne, 1942-1950*, thèse de doctorat en Histoire, Rijksuniversiteit te Leiden, 1997, p. 93-123 et 248-250.

138. CORINE DEFANCE ET ULRICH PEIL, *Entre guerre froide et intégration européenne...*, p. 187-191.

139. RIK COOLSAET, *La politique extérieure de la Belgique: au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002, p. 349.

*Thomas Briamont est titulaire d'un master en Histoire de l'Université de Liège obtenu en 2018, après avoir réalisé un mémoire sur la Belgique et la question allemande pendant la seconde crise de Berlin et titulaire d'un master en Histoire de l'art et Archéologie (orientation Muséologie), également obtenu à l'Université de Liège en 2019. Il poursuit actuellement des recherches sur les relations entre la Belgique et la RDA en vue de la réalisation d'une thèse de doctorat.*