

Luc De Vos

UN PETIT PAYS DANS LA GUERRE FROIDE. LE CHOIX ENTRE INDÉPENDANCE OU INTERDÉPENDANCE ¹

Les relations entre les grands et les petits Etats, qu'elles soient amicales ou non, ont toujours posé problème. Les termes de souveraineté et d'égalité entre les Etats ont joué à cet égard un rôle très important. La souveraineté signifiait auparavant l'autonomie illimitée, surtout depuis la révolution

-
- 1 Pour la rédaction de cette introduction, nous avons utilisé la littérature existante, des articles de journaux, des sondages d'opinion, quelques unes de nos propres publications, des thèses de licence en Histoire et en Sciences politiques, et surtout les archives du ministère des Affaires étrangères. Plus particulièrement, nous avons utilisé l'ouvrage de F. GOVAERTS, «*Belgium, Holland and Luxemburg*», in O. DE RAEYMAEKER (sous la dir. del. *Small Powers in Alignment*, Louvain, 1974, p. 182-278 (*Etudes en Relations Internationales*, n° 2), ainsi que quelques autres articles de cet auteur; l'article du professeur J. STENGERS, «*Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948*», in R. POIDEVIN, *Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mai 1950*, Bruxelles - Baden-Baden, 1986, p. 119-142, nous a été également très utile. De plus, nous avons utilisé plusieurs de nos études précédentes comme «*La Communauté européenne de Défense, une occasion manquée ?*», in M. DUMOULIN, *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-la-Neuve, 1987, p. 103-117; «*Ein kleines Land in der grossen Politik: Belgiens behutsamer Beitrag zum Entstehen einer militärischen Integration Westeuropas*», in *Die Westliche Sicherheitsgemeinschaft 1948-1950*, Boppard am Rhein, 1988, p. 71-88; «*België en het streven naar militaire integratie in West-Europa, 1945-1955*», in Van Brialmont tot de Westeuropese Unie, Bruxelles, 1988, p. 277-304; «*A Little Fish in a Big Political Pool. Belgium's cautious contribution to the Rise of Military Integration in the Western Security Community, 1948-1950*», in R. FOERSTER & N. WIGGERSHAUS, *The Western Security Community, 1948-1950*, Oxford, Berg, 1984, p. 87-108. La recherche d'archives pour la période d'après la seconde guerre mondiale n'est pas facile du tout en Belgique. La loi stipule que les pièces d'archives ne sont accessibles qu'après un délai de cent ans, mais souvent ce terme est réduit à cinquante ans, et dans quelques cas spéciaux, ce laps de temps est réduit à trente ans. Le ministère des Affaires étrangères, dont les archives sont confiées au docteur F. Peemans, n'a ouvert que très récemment le fonds pour la période 1945-1960. Ceci a eu comme résultat la réalisation de toute une série de thèses de licence consacrées à cette période, aussi bien dans différentes universités civiles, qu'à l'Ecole Royale Militaire. Ainsi, nous avons pu bénéficier de C. GONFROID, *Le «Monde Catholique» face à la Communauté Européenne de Défense (octobre 1950-septembre 1954)*, thèse de licence non publiée, Promoteur M. Dumoulin, Université catholique de Louvain, 1985 et de J.M. STERKENDRIES, *Les répercussions de la politique internationale sur la politique militaire belge de 1944 à 1949*, thèse de licence non publiée (Promoteur J. Stengers), Université libre de Bruxelles, 1988.

française et la philosophie des Lumières relative à l'Etat. En ce sens, il n'y avait pour les petits pays d'autre perspective que d'être absorbés par les plus grands. Depuis la fin de la première guerre mondiale, et bien plus encore après la seconde, cette conception absolutiste de la souveraineté fut combattue. Mais néanmoins, aussi longtemps que cette idée de souveraineté absolue fut en vigueur, les Etats ne pouvaient pas accepter, en théorie, de traitement non équitable. Les négociations internationales devaient, par le fait même, s'appuyer sur l'unanimité. Aussi, les grands Etats exigeaient souvent d'avoir le droit de parler au nom de la communauté internationale. Une inégalité fonctionnelle découlait ainsi de cette attitude, sans qu'il soit porté atteinte à l'égalité juridique entre les Etats ².

A travers son histoire, la Belgique a tenté de préserver sa souveraineté et d'être autant que possible à égalité avec les grands Etats. La seconde guerre mondiale, et l'impuissance manifestée alors, allaient signifier un tournant dans la politique traditionnelle du pays qui, lors des tensions entre l'Est et l'Ouest, déboucha sur des pactes militaires régionaux: le Pacte de Bruxelles et l'O.T.A.N., la guerre de Corée ralliant la R.F.A. On n'aboutit pas cependant à la création d'une armée européenne propre.

1. UNE POLITIQUE DE NEUTRALITÉ

Pour comprendre les changements dans la politique extérieure de la Belgique, il est nécessaire de parcourir les derniers cent cinquante ans. Nous évoquerons d'abord la période qui s'étale de 1830 à 1940, marquée par l'indépendance et la neutralité, et ensuite l'influence de la seconde guerre mondiale et le haut degré de dépendance qui en a découlé.

La Belgique se trouve véritablement au carrefour de l'Europe de l'Ouest. C'est le tampon tout désigné entre les mondes roman et germanique. Ce fait ne constitue-t-il pas d'ailleurs l'origine des deux communautés linguistiques? Le Traité de Vienne, en 1815, a réuni les actuels Etats belge, néerlandais et luxembourgeois, en un Royaume-Uni des Pays-Bas, qui devait former un bastion contre la France. En août 1830, une révolution de libération nationale a conduit à la proclamation unilatérale d'indépendance de la Belgique, le 4 octobre 1830. Le Traité de Londres du 19 avril 1839 imposa au pays une neutralité permanente, garantie et armée. Ce nouvel Etat, avec sa souveraineté limitée, devint ainsi la pierre angulaire de l'équilibre européen. Les Belges réalisèrent vite que cette neutralité s'accordait au mieux avec les besoins du pays: être un lieu de rencontre pour diverses cultures et entretenir des relations économiques avec ses voisins, sur pied d'égalité. La neutralité parut, durant tout le 19^e siècle (et aussi en 1870), pouvoir garantir la paix et préserver la stabilité interne du pays. Aucune partie de la population n'avait le sentiment que le groupe culturel sur lequel elle prenait appui n'était favorisé.

2 O. DE RAEYMAEKER, *Les Petits Pays et la Collaboration Internationale*, Bruxelles, 1950, 37 p.

Dès lors, la violation de la neutralité belge par l'Allemagne en 1914 est arrivée comme un choc. La confiance dans le système fut détruite chez la majorité des Belges qui avaient une conscience politique. Lors des négociations de 1919, concernant le Traité de Paix qui devait être conclu avec l'Allemagne, la Belgique demanda d'être libérée de son obligation de neutralité afin d'acquérir son entière souveraineté. L'article 31 du Traité de Versailles vint au devant du souhait belge. La Belgique entra également dans la Société des Nations, où elle espérait jouer un rôle de modérateur entre ses grands voisins. Mais à côté de cette aspiration à l'universalisme, la Belgique voulait aussi se protéger par des accords régionaux. Ainsi, en 1920, un accord militaire technique intervint avec la France, qui prévoyait une coopération en cas de nouvelle agression allemande. L'opinion publique flamande contesta ce Traité auquel n'était pas adjoint un accord équivalent avec la Grande-Bretagne - comme le gouvernement s'était efforcé de le faire. Le Traité bilatéral avec la France apparut aux yeux de beaucoup - et aussi au souverain et à l'Etat-Major -, comme un grand danger pour la souveraineté du pays. Un traité entre un petit et un grand Etat peut-il ne pas conduire à la sujétion du premier, et, qui plus est, à l'entraînement du petit dans les conflits du grand ?

La Belgique échappa en grande partie à la dépendance vis-à-vis d'une seule grande puissance grâce au Pacte de Locarno d'octobre 1925. Ce système régional de sécurité collective et surtout un de ses éléments, le Pacte Rhénan, faisait de la Belgique un Etat garant et un Etat garanti. La frontière belgo-allemande, telle que délimitée à Versailles, serait désormais intangible et la Rhénanie resterait démilitarisée. L'impuissance de la Société des Nations dans la condamnation de l'agression italienne en Ethiopie, dans l'arrêt de la guerre civile en Espagne et dans le réarmement et la remilitarisation de l'Allemagne en Rhénanie, ainsi que la pression intérieure, poussèrent ensuite la Belgique vers une neutralité choisie: la politique d'indépendance, la politique des mains libres, dont le roi, le chef du gouvernement (le catholique Paul van Zeeland), et surtout le ministre des Affaires Etrangères (le socialiste Paul-Henri Spaak), furent les principaux porte-parole. La Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne s'offrirent comme garants de la frontière belgo-allemande. La différence entre la neutralité de 1839 et celle de 1936 était essentielle. La première avait été imposée par les grandes puissances européennes dans leur propre intérêt. La seconde était choisie de plein gré et pouvait toujours être remise en question par la Belgique elle-même. Ainsi, Paul-Henri Spaak annonça, le 19 décembre 1939, que si le troisième *Reich* attaquait seulement les Pays-Bas, il considérerait cela comme une rupture de l'équilibre stratégique. Dès lors, Bruxelles ferait appel aux Français et aux Britanniques. Le 10 mai 1940, pour la seconde fois en moins de trente ans, la neutralité de la Belgique fut violée par l'Allemagne. Un appel aux deux garants restants ne fut d'aucun secours. Après dix-huit jours, le roi capitula à la tête de ses troupes. Le gouvernement s'était entretemps réfugié en France.

2. UN EXIL SALUTAIRE

Après quelques hésitations, surmontées surtout grâce au ministre des Colonies, le catholique Albert De Vleeschauwer, et aidé par l'attitude de Hitler, un gouvernement croupion de quatre ministres, dans lequel Paul-Henri Spaak était chargé des Affaires étrangères, continua la lutte.

L'exil à Londres donna, à côté de tous les désespoirs du moment et des frustrations, deux leçons importantes: la neutralité ne devrait jamais plus constituer le fondement de la politique extérieure, et si une nouvelle institution internationale devait être créée pour garantir la paix et la sécurité, elle devait alors être plus universelle et plus efficace que la Société des Nations.

Différentes initiatives furent prises en 1941, en vue de créer, après le conflit, une sorte de communauté européenne. Ce furent surtout les gouvernements en exil qui réfléchirent sur le futur, vu le temps relativement important qu'ils pouvaient y consacrer et le fait qu'ils vivaient proches les uns des autres, ce qui favorisait les amitiés, mais aussi les tensions. Pour toutes sortes de raisons, il n'aboutirent cependant pas à un accord. Ainsi le gouvernement belge, dans les débuts, se sentait non seulement très méfiant vis-à-vis de l'universalisme, mais ne portait pas dans son cœur l'idée d'une grande Europe fédérée. Il préférerait, plus encore que ses petits voisins et ses partenaires privilégiés, une association régionale limitée à l'Europe de l'Ouest. En 1941, Paul-Henri Spaak soulignait déjà que les pays d'Europe de l'Ouest n'avaient pas de litige sur des questions de frontière et qu'en outre ils suivaient des principes communs sur les plans politique, législatif, moral et social. L'union de ces territoires lui semblait une nécessité pour garantir la sécurité et la prospérité³. Néanmoins, la Belgique continua jusqu'en 1941 à attacher beaucoup d'importance à son indépendance; elle craignait la suprématie d'un Etat puissant et veillait jalousement sur ses intérêts coloniaux. A partir de 1943, le pays eut clairement en vue une organisation de l'Europe occidentale sous la direction de la Grande-Bretagne. Mais celle-ci n'entendait pas les choses ainsi. W. Churchill avait même les Belges en aversion. En novembre 1944, Churchill écrivit à Eden: «Les Belges sont extrêmement faibles et leur comportement avant la guerre est choquant. Les Néerlandais sont totalement égoïstes; ils ne se sont battus que lorsqu'ils furent attaqués et encore quelques heures seulement». Au même moment, le 7 novembre 1944, le premier ministre Pierlot se faisait donc pas mal d'illusions quand il déclarait à la chambre: «Des intérêts essentiels nous sont communs avec nos alliés britanniques, je citerai en premier lieu celui de notre sécurité. Il existe entre nous, je crois pouvoir le dire, une atmosphère de confiance réciproque ...». La Belgique n'avait-elle pas essayé de se soustraire à la seconde guerre mondiale, malgré qu'elle avait été sauvée pendant la première guerre mondiale par la Grande-Bretagne? Tous les

3 PH. SPAAK, *Combats inachevés. De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris, 1969, p. 148; F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période de 1940 à 1950*, 1971, p. 74, 82-84.

Britanniques morts autour d'Ypres étaient-ils vraiment oubliés ?⁴ Le chef du gouvernement britannique avait en outre des soucis plus immédiats : il était préoccupé par la réaction russe et voulait prévenir à tout prix un retour à l'isolationisme des Américains.

A cause de la neutralité de la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg se décidèrent pour une collaboration plus solide entre eux seulement. Les contacts étroits entre les différents chefs de gouvernement, l'inactivité relative et le grande latitude pour agir - il n'y avait pas de contrôle parlementaire - rendirent les choses possibles. La coopération prit forme dans la décision du 21 octobre 1943 d'une parité fixe entre le florin et le franc. Une union douanière fut mise en perspective par la signature du Traité du Benelux en septembre 1944.

3. STALINE, PÈRE DE L'EUROPE

Ce fut Staline qui donna une nouvelle chance à l'unification européenne. En quête d'une reconnaissance de son glacié étendu à l'Europe de l'Est, il proposa aux Britanniques, fin 1944, quelque chose de même nature pour l'Ouest⁵. Pourtant, en octobre, l'Union soviétique déclencha une véritable offensive de presse contre la Belgique, promoteur d'un bloc occidental⁶. Le pays semblait en effet disposé à soutenir l'effort de défense de la Grande-Bretagne. Le mémorandum Eden-Spaak du 9 novembre 1944 stipulait que la Belgique aurait 91000 hommes sous les armes endéans les 24 mois. La force militaire ainsi planifiée servirait d'armée d'appoint pour les Britanniques et devrait principalement prendre en charge la protection des dépôts et des réseaux de communication. En octobre 1945, l'armée belge comptait déjà 115000 hommes, dont 75000 mis à la disposition des Alliés. Le 6 décembre 1944, Paul-Henri Spaak fixait les principes de la politique extérieure dans un discours devant les députés. C'était dans la suite logique de l'histoire belge, et, plus précisément, de la seconde guerre mondiale. La politique extérieure belge comprendrait trois niveaux : avant tout la sécurité collective mondiale, ensuite la solidarité atlantique, et enfin l'intégration de l'Europe occidentale⁷.

Le nouveau gouvernement travailliste britannique de Attlee était peu intéressé par des accords régionaux. Il voulait travailler à l'avancement des Nations-Unies. Bevin, cependant, pensait vraisemblablement déjà plus loin que la plupart des ministres britanniques. De lui, nous avons surtout retenu

4 J. STENGERS, *Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948*, p. 7-8 du manuscrit ; R. KEYES, *Echec au Roi Léopold III, 1940-1951*, Paris-Gembloux, 1986, p. 35-36, 44 (« Lettre de Churchill à Alexander Cadogan, sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office, 16.11.41 », in *PUBLIC RECORD OFFICE*, prim. n° 3/39 A 91477) et p. 129 (« Lettre de Churchill à Eden, 27.V.44 », *PUBLIC RECORD OFFICE*, prim. n° 3/39 A 639/4).

5 P.-H. SPAAK, *op.cit.*, p. 159.

6 F. VANLANGENHOVE, *op.cit.*, p. 138.

7 P. SMETS, *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, Bruxelles, 1980, t. I, p. 52-53.

son allocution du 22 janvier 1948, mais déjà en novembre 1945 il pensait à des accords régionaux. Cela ressort du dossier 10958 bis (A.E.), Cartier à Spaak, Londres, 10 novembre 1945: «Avec une rondeur et une netteté étonnantes, le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères a dit son ressentiment contre les méthodes de Moscou. Ses allusions à l'entente occidentale ont été claires et positives (...). Il semble qu'il faille relever tout particulièrement la phrase par laquelle M. Bevin dit que la France, la Belgique, la Hollande, ont la même démocratie que l'Angleterre. C'est là sans doute une réponse non seulement aux manoeuvres russes en Europe orientale où est jugulée toute opposition, mais encore au discours de M. Molotov». La France également n'avait guère envie de se lier à de petits Etats et préférait le statut de pseudo-grande puissance. La Belgique était dès lors bien forcée de s'incliner devant la création des Nations-Unies, d'autant que la pression américaine devenait importante⁸. L'euphorie de la victoire donna aussi aux masses l'impulsion nécessaire pour participer à la fondation de l'O.N.U. en 1945. La Belgique combattit cependant, aux côtés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le système de veto tel qu'il avait été fixé à Yalta. C'était bien un soulagement de voir que les principes d'autodéfense légitime dans l'article 51 et de sécurité régionale dans les articles 52 et 53 du traité y étaient inscrits; la Belgique avait en ce sens soutenu avec enthousiasme l'action du sénateur républicain A. Vandenberg et les Etats latino-américains.

Lors des discussions, au sein des chambres belges, à propos de la ratification du Traité, ces aspects furent d'ailleurs mis à nouveau en avant. Le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, député P.S.C. et, en outre, vice-président de la délégation belge qui avait participé aux négociations concernant les Nations-Unies, August de Schryver, signala, le 23 octobre 1945 à la chambre, la combinaison possible des articles 51, 52 et 53. Il démontra que le droit à l'autodéfense collective conformément à un traité régional ou à un traité d'assistance mutuelle ne nécessitait aucune autorisation préalable du Conseil de sécurité⁹. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, s'exprimait au nom d'un courant qui ne désarmait pas, quand il déclarait, le 31 octobre 1945, durant le même débat: «J'affirme ... qu'il y a des problèmes qui ne peuvent être résolus que dans le cadre géographique»¹⁰.

A l'inverse, aux Pays-Bas - où, il est vrai, l'enthousiasme pour les Nations-Unies était plus fort -, peu de gens seulement s'exprimaient en faveur d'une communauté atlantique. Durant le débat, seul le député P.S.C. V. Cossée de Maulde s'exprima en ce sens, le 30 octobre 1945, par l'intervention suivante: «Il appartient à la Belgique de favoriser la fédération, en une forte communauté, des peuples libérés, fédération atlantique, réunissant les pays maritimes; fédération au sein de laquelle chacun d'eux conserverait sa pleine indépendance, occuperait une place en rapport avec sa

8 F. VANLANGENHOVE, *op.cit.*, p. 164.

9 O. DE RAEYMAEKER, «Regionale accoorden en wettige zelfverdediging», in *Politica Tijdschrift voor Staatskunde en Sociologie*, t. VII-3, 1957, p. 196.

10 O. DE RAEYMAEKER, *art.cit.*, p. 196-197.

population, son activité économique, son rayonnement intellectuel; fédération d'une puissance militaire impressionnante, aux possessions territoriales immenses et d'une richesse incomparable; fédération détenant la maîtrise incontestable des principales voies de communication mondiale, élément décisif de tout conflit armé...»¹¹.

Peu de temps après, le président de la chambre des représentants, le social-chrétien F. Van Cauwelaert, s'exprima dans le même sens dans une série d'interventions et d'articles. Quelques autres encore manifestèrent une opinion identique. Mais l'opinion publique et la grande majorité des hommes politiques pensaient seulement, en 1945 et 1946, à un accord entre les pays d'Europe de l'Ouest pour préserver la paix¹².

Le sénateur socialiste H. Rolin était proche des communistes et des quelques-uns qui se prononçaient contre tout accord régional. Il craignait la formation de blocs qui, comme lors des deux guerres précédentes, allaient tôt ou tard s'affronter militairement. Ce problème régional était également mis en sourdine, en Belgique, par la présence de communistes dans le gouvernement, du 11 février 1945 au 20 mars 1947. En outre, les Français et les Anglais ne voulaient rien savoir d'accords régionaux susceptibles de mécontenter les Etats-Unis et surtout l'Union Soviétique. Paul-Henri Spaak devint le premier président de l'Assemblée Générale des Nations Unies, et la Belgique reçut, en fin d'année 1946, un siège non-permanent au Conseil de sécurité, qui fut occupé par F. Vanlangenhove, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères. Ce haut fonctionnaire, qui avait contribué à la politique d'indépendance et participé au gouvernement de Londres, devenait ainsi un diplomate au sommet¹³.

La politique occidentale serait fondée désormais sur le désarmement, la confiance dans les Nations Unies et la coopération avec l'Union Soviétique. Avant même que la guerre ne fut terminée, une pensée obsédante s'empara du gouvernement belge: il fallait être présent en Allemagne. Le pays pensait prendre un bon gage pour l'avenir en obtenant le droit d'occuper une partie de l'ancien *Reich*. C'était la raison qui avait poussé les Belges à former le plus vite possible - souvent à la diable - de nouvelles unités.

Le principe d'une participation belge à l'occupation de l'Allemagne avait été admis par les Britanniques, et était mentionné dans les accords

11 *Idem*, p. 198-199.

12 M. DUMOULIN, «Opinion publique et politique extérieure en Belgique de 1945 à 1962. Orientation des études et perspectives de la recherche en Belgique», in *Res publica. Revue de Science Politique*, t. XXVII-1, 1985, p. 13. (L'Institut Universitaire d'Information Sociale et Economique (INSOC) était responsable des sondages d'opinion. Dans le numéro 2 de 1946, nous trouvons les questions suivantes: «Avez-vous confiance en l'action de l'ONU pour le maintien de la paix?» 36 % de oui; 36,95 % de non et 28,05 % sans opinion. «Êtes-vous partisan d'une entente des nations occidentales?» 68,86 % de oui, 8,01 % de non et 23,13 % sans opinion.)

13 J.C. RIQUIER, «Souvenirs d'un Secrétaire général des Affaires étrangères: Fernand Vanlangenhove», in *Revue Générale*, 6-7, 1981, p. 3-26.

Eden-Spaak du 9 novembre 1944. Encore fallait-il déterminer la zone qui nous serait attribuée, ainsi que le type de relations qui s'établiraient entre Belges et Britanniques.

Le commandement belge s'occupa activement des propositions à soumettre à la Grande-Bretagne. Une étude de l'Etat-Major général, datée du 8 avril 1945, proposa une zone dont le périmètre partait du parallèle de Venlo, franchissait le Rhin pour englober, sur la rive droite, les localités de Duisbourg, Düsseldorf, Cologne et Siegburg, revenait ensuite sur la rive gauche du fleuve, suivait le cours de l'Ahr, pour rejoindre l'intersection des frontières de la Belgique, de l'Allemagne et du Grand-Duché de Luxembourg.

Toutefois, au cours du mois de juillet 1945, il devint clair que les propositions belges seraient difficiles à faire accepter car les Français faisaient eux aussi valoir leurs revendications et avaient obtenu des autorités britanniques la promesse «d'occuper toute la partie qui longe la frontière du Grand-Duché de Luxembourg, écornant ainsi la partie méridionale du secteur que nous avons ambitionné d'occuper»¹⁴. Du reste, les Français s'étaient insurgés dès le départ contre l'idée que la Belgique put également occuper l'Allemagne. Les Britanniques avaient calmé la France en assurant que les Belges n'auraient qu'une «sous-zone», sans aucun pouvoir d'administration.

Ceci n'était pas de nature à favoriser la coopération avec les Français, à une époque où une entente des pays occidentaux paraissait si nécessaire. Dans les milieux diplomatiques, on redoutait que le général de Gaulle, après l'affaire de Syrie, ne cherchât en compensation un succès aux dépens de la Belgique, et que la France se lancât une nouvelle fois dans la politique du pré carré qui nous avait été si funeste autrefois. Et les Belges, une fois de plus, se tournaient vers Albion pour rétablir l'équilibre¹⁵.

Ce n'est qu'au début de 1946 que le secteur belge fut délimité. Il allait s'étendre de Cologne à Bonn, et d'Aix-la-Chapelle à Soest et Siegen! On était loin des rives du Rhin. Le tracé et l'étendue du secteur belge ne pouvaient plaire ni aux autorités politiques, ni aux militaires. Les Belges avaient un peu l'impression d'avoir été pris au mot et se demandaient ce que leurs troupes iraient faire à 200 kilomètres à l'est du Rhin. Mais les jeux étaient faits!

C'est officiellement le 13 mars 1946 que la 1^{ère} division d'infanterie belge vint occuper les régions d'Aix-la-Chapelle, Bonn et Cologne. Une deuxième division arriva en octobre de la même année pour occuper la

14 Télégramme de Cartier de Marchienne à Spaak, Londres, le 13 juillet 1945 (A.E., Dossier 10958bis).

15 Télégramme de Cartier de Marchienne à Spaak, Londres, le 13 juillet 1945: «M. Eden a parfaitement compris notre appréhension de voir des troupes françaises s'établir à proximité de notre territoire à Saint-Vith, mais il m'a dit que les forces britanniques ne seraient pas très loin» (A.E., Dossier 10958bis).

rive droite du Rhin. 33000 soldats belges tenaient alors garnison sur le territoire de l'ancien vaincu.

Les premiers désillusions ne se firent pas attendre. Là où les occidentaux démobilisaient la plus grande partie de leurs troupes, les Soviétiques - peut-être pour contrebalancer le monopole atomique des Américains - gardaient sur pied une armée extrêmement importante. Les nombreux veto exprimés par les Russes, la méfiance croissante et la perception - erronée ? - d'un danger de part et d'autre, allaient rapidement faire évoluer la situation. L'attitude de l'Union soviétique en Europe de l'Est et la crainte de l'idéologie totalitaire communiste furent les causes essentielles d'une unification de l'Europe. Spaak exprima la chose ainsi : «Plusieurs hommes d'Etat d'Occident ont été, au cours de ces vingt dernières années, appelés pères de l'Europe ou pères de l'Alliance atlantique. Aucun ne mérite ce titre. Il appartient à Staline. Sans Staline, sans sa politique agressive, sans la menace qu'il a fait planer sur le monde libre, l'Alliance atlantique n'aurait jamais vu le jour et le mouvement pour une Europe unie, englobant l'Allemagne, n'aurait jamais connu son étonnant succès»¹⁶.

L'esprit impérialiste et le repli sur soi de l'Union soviétique ont développé chez Churchill - qui était alors dans l'opposition -, le thème très célèbre du rideau de fer qu'il exprima pour la première fois dans un discours public à Fulton, aux Etats-Unis, le 5 mars 1946. Il appela, à cette occasion, à l'union des peuples anglophones pour endiguer tout penchant téméraire ou aventurier de l'Union soviétique. Ce fut du côté britannique - de manière non officielle, mais par une autorité très écoutée - la première atteinte à l'idée universaliste. L'échec, à Moscou, en avril 1947, du traité de paix avec l'Allemagne, marqua une rupture presque irréversible avec les anciens alliés.

La situation économique désastreuse de l'Europe de l'Ouest plaçait aussi les pays de cette région sous la tutelle des Américains. Et le Benelux semblait être le cadre approprié pour une telle protection. En effet, la Belgique avait proportionnellement beaucoup moins enduré que les Pays-Bas ou le Luxembourg. Les destructions exprimées par habitant et en argent, représentaient pour la Belgique seulement les deux tiers de ce que les Pays-Bas avaient perdu et moins de la moitié seulement pour le Luxembourg;¹⁷ ce qui, à court terme, entraînait l'ajournement de l'union douanière Benelux. Les dégâts matériels plus modestes en Belgique, le stationnement massif, et financé par l'étranger, des troupes américaines, canadiennes et britanniques dans notre pays de septembre 1944 à janvier 1945, l'opération anti-inflationniste réussie par le ministre libéral C. Gutt et le redémarrage rapide de l'économie belge procurèrent à la Belgique une balance commerciale favorable. Le très rude hiver 46-47 occasionna beaucoup de difficultés pour la plupart des pays européens. Les dernières réserves furent véritablement englouties et la population ne comprit pas

16 P.-H. SPAAK, *op.cit.*, p. 249-250.

17 F. GOVAERTS, *art.cit.*, p. 195 (J. VANDER MENSBRUGGHE, *L'Union Economique. Réalisations et Perspectives*, Bruxelles, 1949, p. 40).

pourquoi, maintenant que la guerre était finie, la situation ne s'améliorait pas. La Belgique est un des rares pays à avoir traversé relativement bien ces nouvelles épreuves. Cela affermit, dans une grande mesure, la position belge sur l'échiquier international. Néanmoins, c'est avec beaucoup d'enthousiasme que la Belgique accueillit le programme d'aide américain, que le secrétaire d'Etat G. Marshall présenta le 5 juin 1947 sur le campus de Harvard. Aux yeux de l'ancien général Marshall, qui se situait dans le cercle des intellectuels de gauche autour de F. Roosevelt, c'était une dernière tentative pour contrecarrer le morcellement de l'Europe. Mais les choses se déroulèrent autrement. La création d'une Commission de coopération économique européenne en juillet 1947, limitée à l'Europe de l'Ouest, ainsi que de son successeur : l'Organisation de coopération économique européenne du 16 avril 1948, convergèrent, conjuguées à la « doctrine du *containment* » de Truman du 12 mars 1947, en direction de l'alliance régionale, qui était encore préférable à l'anarchie, et à la constitution de *facto* d'un bloc de l'Est. On peut signaler qu'en ce même jour du 12 mars 1947 prenait fin la participation de communistes au gouvernement belge. Le 20 mars 1947, socialistes et catholiques s'engagèrent réciproquement sous la direction de Paul-Henri Spaak, qui prit également le portefeuille de ministre des Affaires étrangères. De l'aide américaine échelonnée sur quatre ans, l'Union économique belgo-luxembourgeoise reçut 740,9 millions de dollars, soit 4,8 % des 15378,1 millions à répartir. Les Pays-Bas reçurent 7,2 % du gâteau¹⁸. En Belgique, seuls les communistes s'opposèrent à l'adhésion du pays à l'Organisation de coopération économique européenne. Un député socialiste et un sénateur du même parti s'abstinrent. En réaction au plan Marshall, l'Union Soviétique créa, le 9 octobre 1947, le *Kominform*. C'était la reprise de la tradition du *Komintern*, supprimé en 1943. Cette nouvelle organisation régionale entendait propager le communisme en Europe par l'information.

En 1948, il était clair désormais que la solution universaliste avait fait naufrage. Les causes étaient multiples : les nombreux veto de l'Union soviétique, sa prise de pouvoir au sein des Etats de l'Europe de l'Est et les accords bilatéraux de l'U.R.S.S. avec ces derniers¹⁹ entraînant *de facto* la formation d'un bloc de l'Est, et, en outre, la faiblesse économique de l'Europe de l'Ouest. Un nouveau terme devint à la mode : celui de « guerre froide ». L'opinion publique belge craignait même une véritable guerre²⁰. La Belgique attendait impatiemment une initiative de ses grands voisins.

4. VERS UNE INTÉGRATION MILITAIRE EN EUROPE.

Depuis novembre 1946, une commission militaire mixte travaillait à l'étude du « problème militaire ». Dans ses conclusions, qui paraîtraient le 26 février 1948, donc au milieu de l'élaboration du Pacte de Bruxelles, elle avança

18 F. GOVAERTS, *art.cit.*, p. 199 (*U.S. Overseas Loans and Grants*, p. 117 et 129).

19 Traité avec la Tchécoslovaquie du 12.XII.1943; avec la Yougoslavie du 11.IV.1945; avec la Pologne du 21.IV.1945; avec la Roumanie du 4.II.1948; avec la Bulgarie du 18.III.1948.

20 M. DUMOULIN, *art.cit.*, p. 16.

que «la première tâche de notre armée demeure évidemment la défense du territoire en cas d'agression ... Au surplus la réalisation de cette tâche suppose un postulat dont nous espérons fermement qu'il se traduira le plus tôt possible en réalité: c'est l'existence d'accords militaires avec ceux des Etats décidés à nous épauler et capables de le faire à l'heure décisive»²¹.

Le 22 janvier 1948, E. Bevin, ministre britannique des Affaires étrangères, tint un discours d'une portée importante à la chambre des communes. Il révéla la politique de puissance de l'Union soviétique et proposa la formation progressive d'une union occidentale. Il avança qu'un premier pas en cette direction pouvait être fait par la conclusion, en même temps que la France, de traités bilatéraux avec les trois pays du Benelux. Ensuite, l'union pouvait être étendue à des Etats comme l'Italie. E. Bevin avait déjà discuté de tout cela auparavant, avec son homologue français, G. Bidault. Mais, nous ne pouvons en l'espèce nous départir de l'impression que le Britannique souhaitait aller plus loin que le Français. Le syndicaliste Bevin avait parlé avec son cœur et sans trop de circonspection. Le 13 janvier 1948, Bevin avait également averti les Etats-Unis de son initiative, après que le membre le plus important et le plus fidèle du Commonwealth, le Canada, eût été consulté.

Spaak pensait, comme beaucoup d'autres, que l'offre d'un pacte régional était comprise dans cette proposition. Quand il demanda des éclaircissements, il sembla que la proposition envisageait la conclusion d'une série d'accords bilatéraux suivant l'exemple du Traité de Dunkerque du 4 mars 1947. Ce traité prévoyait seulement l'obligation automatique de se concerter, en cas de danger, tout au long de la procédure diplomatique. Spaak, qui, en 1947, avait souhaité conclure semblable traité - dirigé contre l'Allemagne - avec la France et la Grande-Bretagne, et même avec l'Union soviétique, était maintenant assez désenchanté. Lui, le représentant d'un pays qui économiquement avait très bien réussi et observé ses engagements en tous points, voulait davantage: un pacte régional et multilatéral. Le Benelux, qui, d'un point de vue économique, ne signifiait encore rien et n'avait même pas encore commencé vraiment, devint néanmoins le milieu dans lequel se déroulèrent les discussions politiques préparatoires. Parallèlement aux négociations relatives aux problèmes économiques liés à l'union douanière prévue, le Benelux chercha, à Luxembourg, du 29 au 31 janvier 1948, une réponse politique communautaire. Le 18 février 1948, la proposition française arriva à Bruxelles, et, le 19 février, celle des Britanniques, fort semblable et clairement arrêtée. Les deux Etats souhaitaient une série de traités bilatéraux, six au total, sur le modèle du Traité de Dunkerque. Par ceux-ci, les co-signataires devaient se promettre assistance mutuelle dans l'éventualité d'une agression allemande. Les deux Etats, et principalement la France, craignaient qu'une alliance occidentale fût interprétée par l'Union soviétique comme une provocation. Mais la peur d'un retour à l'isolationnisme américain s'exprimait également.

21 *Rapport fait à Monsieur le Ministre de la Défense nationale au nom de la Commission Militaire Mixte constituée par arrêté du Régent en date du 5 septembre 1946*, Bruxelles, 1948, p. 14.

Dans une note de la communauté du Benelux, qui fut envoyée le 19 février 1948, et donc rédigée sans tenir compte des deux notes précédentes, les choses étaient considérées différemment. Elle confirmait ce que les partenaires du Benelux avaient déclaré aux Français et aux Britanniques depuis le 3 février: le danger ne venait plus désormais d'une Allemagne divisée et occupée, mais bien d'un Union soviétique expansionniste. C'est pourquoi une alliance *erga omnes* était tout indiquée. Spaak, soutenu en cela par son collègue néerlandais, voulait également insérer la coopération économique dans le pacte régional. Il était, en homme politique pragmatique, conscient qu'un traité devait avoir un solide fondement économique qui s'adressât à la vie quotidienne des gens pour pouvoir voir le jour. Des organismes permanents devaient donner forme au traité. Les partenaires du Benelux signalèrent un précédent qui concernait l'intégration militaire régionale: le Pacte de Rio de Janeiro du 2 septembre 1947, signé par tous les Etats américains - Equateur et Nicaragua exceptés - qui cadrait parfaitement avec la Charte des Nations Unies; et plus précisément avec son article 51, qui prévoyait la légitime défense. La position du Benelux était singulière, et totalement différente de celle de la Belgique au début de 1947. Naturellement, les Pays-Bas étaient aussi prêts à affronter le mécontentement soviétique, et la Grande-Bretagne, aussi bien que la France, étaient maintenant des parties intéressées. Nous ne devons pas perdre de vue que Spaak était poursuivi par le souvenir de la malchanceuse politique d'indépendance qui avait guidé la politique étrangère du pays entre 1936 et 1940. Mais surtout, il pensait qu'une occasion exceptionnelle s'offrait pour réaliser la collaboration politique et économique entre les pays de l'Europe occidentale.

Là où les premiers contacts verbaux entre le Benelux, la Grande-Bretagne et la France, via des ambassadeurs de premier rang, avaient conduit, depuis le 4 février 1948, à beaucoup d'insatisfaction pour les deux pseudo-grandes puissances, cette attitude fut rapidement minée par l'enthousiasme américain face aux propositions du Benelux. Ces derniers énonçaient tout à fait inconsciemment ce que les Etats-Unis entendaient avec plaisir: n'avaient-ils pas encouragé la coopération européenne dans le cadre du plan Marshall? Le coup d'état communiste à Prague, le 22 février 1948, donna l'occasion aux Français et aux Britanniques de se rallier, sans trop perdre la face, à la proposition du Benelux. A juste titre, Bidault parla, le 3 mars, d'une orientation nouvelle, et Bevin s'exprima aussi dans le même sens, dans un memorandum au cabinet. Ce même jour encore, Spaak répéta presque mot pour mot ce qu'il avait déjà déclaré le 6 décembre 1944: «Il me paraît absolument impossible aujourd'hui de concevoir une défense nationale belge dans la cadre exclusif de la Belgique»²².

Le 4 mars 1948, débuta la conférence de Bruxelles. Le prestigieux Palais des Académies, ancienne habitation de fonction du prince Guillaume d'Orange, en était le cadre. Les mesures de sécurité à l'intérieur et aux alentours du bâtiment étaient impressionnantes, et Bevin surtout devait

22 *Annales Parlementaires*, 1947-1948, n° 36, 3.III.1948, p. 11.

bénéficier d'une protection spéciale lors de son arrivée et de son départ. Maintenant que la Palestine était en ébullition, un attentat juif était toujours à craindre. Les préparatifs furent confiés par les membres directeurs de la délégation belge, au diplomate de haut niveau Fernand Van Langenhove. Le Benelux formait une seule délégation et conduisait différents pourparlers séparés entre les membres. Les négociations entre le Benelux - appelé aussi, avec raillerie, «Spaakistan» - et les deux grandes puissances régionales eurent lieu au niveau des ambassadeurs, et la langue des débats, sans interprète, fut le français. L'ambiance était agréable, détendue même. D'anciens amis se retrouvaient entre eux.

Dès la première séance, Français et Britanniques déclarèrent qu'ils adhéraient à la proposition du Benelux. L'expression d'Union de l'Europe occidentale était cependant retranchée. Les Britanniques et les Français souhaitaient que l'Allemagne soit nommément désignée comme le danger. Les organes économiques furent refusés, surtout à cause de l'obstination des Britanniques. Argumentant en prenant les Falklands pour exemple, le Benelux obtint que l'application de ce traité valable pour cinq ans soit limitée à une agression contre un de ses membres sur le territoire européen. L'assistance devait être immédiate, automatique et réciproque. Le pacte prévoyait aussi l'intégration des forces armées des différents pays. D'importantes parties de celles-ci devaient être placées, en temps de paix, sous un commandement communautaire. Cet organe devait être composé d'officiers issus des armées des partenaires. Cette intégration s'étendait beaucoup plus loin que dans les traités d'avant-guerre et était clairement inspirée par le commandement anglo-américain tel qu'il fonctionna durant la seconde guerre mondiale.

Le mercredi 17 mars 1948, à 17h10, les cinq ministres des Affaires étrangères, le ministre belge des Finances - le social-chrétien G. Eyskens - et les quatre ambassadeurs accrédités à Bruxelles signèrent le traité. Ce fut un jour d'euphorie. Comme le dit Spaak: un jour européen. Les différentes idées des «trois petits» avaient été acceptées. Cela est tout à l'honneur des deux grands²³.

En marge de la conférence, le socialiste belge H. Fayat fit une proposition très intéressante. Les signataires du pacte ne pourraient-ils pas conduire une politique coloniale commune? Indubitablement, cette suggestion n'était pas étrangère à la sympathie pour les Pays-Bas, qui avaient éprouvé d'énormes difficultés en Indonésie. Mais la proposition dévoilait également la volonté évidente de traiter communautairement les problèmes de politique internationale²⁴.

La Belgique avait maintenant bel et bien signé le Pacte de Bruxelles, mais le parlement devait encore le ratifier. Spaak défendait sa position avec un esprit brillant. Les communistes signalèrent qu'il n'y avait pas de sens à

23 *Le Soir*, 19.III.1948, p. 5A; *Le Peuple*, 18.III.1948, p. 1.C (Les cinq pays occidentaux ont signé, mercredi, le Pacte de Bruxelles); P.-H. SPAAK, *op.cit.*, p. 258.

24 M. DUMOULIN, *art.cit.*, p. 14-15.

conclure un traité défensif puisqu'il n'existait aucune menace immédiate. Spaak leur demanda s'il n'y en avait pas alors non plus en 1914 et 1939? Et pourtant à chaque fois la Belgique avait été entraînée. «Dès lors, la question qui se pose est de savoir si, devant cette éventualité, la Belgique ne doit pas prendre une série de précautions diplomatiques et militaires pour se garantir contre une guerre européenne et mondiale possible»²⁵.

Spaak montra que les 150 millions d'Européens devaient s'unir pour se sauver: «Pour se sauver militairement, pour se sauver politiquement et pour se sauver économiquement. Le pacte à cinq tel qu'il a été conclu et tel qu'il est interprété par ceux qui l'ont voulu n'est pas autre chose que la première base de cet édifice gigantesque. Il faut être fou pour ne pas en vouloir»²⁶.

Des hommes politiques faisant autorité au sein des trois grands partis, le libéral wallon Jean Rey, le socialiste wallon Max Buset, le social-chrétien flamand A. De Schryver alléguèrent que la neutralité appartenait désormais au passé. La situation en Europe, la géographie, et d'autres critères, rendaient ce changement inévitable. Mais également, se défendre par ses propres moyens était devenu impossible pour le pays. Le social-chrétien W. Bruyninx répéta une théorie ancienne: «*Er [is] slechts één oplossing mogelijk: ons leger in te schakelen in een internationaal systeem van organisatie en bewapening, systeem in hetwelk per inwoner van ieder land dezelfde financiële lasten zouden moeten gedragen worden.*» Il dit également: «*Men koestert geen belachelijke illusies meer over de mogelijke aanvallen van West-Europa. De internationale politiek is kordaat realistisch geworden. Het gevaar komt van het Oosten; dit gevaar is een feit en gans West-Europa moet zich er tegen verzetten en daartoe de nodige militaire maatregelen treffen. De vereniging van alle militaire en economische krachten van de Westeuropese landen, waarin de Benelux-landen een sterk geheel zullen vormen, heeft dit dubbel doel: ten eerste, de vrede te dienen; ten tweede, zo nodig de integriteit van het grondgebied te verdedigen zodra deze wordt bedreigd.*»²⁷.

Au sénat, le comte d'Aspremont-Lynden, social-chrétien, alla encore plus loin: «En présence du désir d'expansionnisme idéologique qui anime les Soviets, nous craignons pour la civilisation occidentale. Elle se défendra parce qu'elle entend conserver la liberté menacée par des gens qui veulent la supprimer»²⁸.

Les socialistes soulignèrent avec force qu'ils considéraient le traité comme une dernière chance d'empêcher la formation de blocs. Le Sénateur H. Vos exprima la chose comme suit: «*Indien wij met geestdrift dit pact goedkeuren, is het omdat wij een laatste poging, een laatste kans waargenomen willen zien om niet toe te laten dat deze grote en gevaarlijke*

25 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 57, 27.IV.1948, p. 13.

26 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 57, 27.IV.1948, p. 16.

27 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 68-69, 26.V.1948, p. 34.

28 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 35-36, 23.III.1948, p. 721.

tegenstellingen zich zouden verstarren en werkelijk blokken zouden worden, die morgen tegenover elkaar zouden staan»²⁹.

Pour les socialistes qui, par le passé, avaient été tellement pris de passion pour l'Union soviétique, c'était bien le moins qu'ils pouvaient faire. Leur collègue social-chrétien Th. Lefèvre synthétisa l'attitude de l'écrasante majorité du Parlement: «*De verdediging van België mag voortaan niet meer als op zichzelf beschouwd worden, doch wel als deel uitmakend van de verdediging van het Westen; ons lager zal één der bestanddelen zijn van de krijgsmacht die de Westeuropese ruimte zal dienen te beveiligen*»³⁰.

Les communistes s'opposèrent comme un seul homme au pacte, en affirmant que la sécurité de notre pays n'était pas en danger, que le développement économique du pays ne s'en trouverait pas amélioré, qu'il n'avait pour but que la défense du capitalisme et qu'il n'était certainement pas une contribution à la paix puisqu'il était agressif et dirigé contre l'Union soviétique.

153 sénateurs prirent part au vote du 24 mars 1948; 138 approuvèrent le traité et les 15 communistes présents le rejetèrent³¹. Sur les 202 députés, 171 votèrent; 150 répondirent oui, les 21 communistes présents répondirent non, 2 communistes étaient absents³².

Nous pourrions penser que la conclusion d'une alliance militaire allait pousser la Belgique à faire un effort militaire important. Il n'en fut rien. Le ministre de la Défense nationale, le colonel R. de Fraiteur, le déclara ainsi lors de la présentation de son budget: «*La réorganisation de l'armée se fera: service obligatoire d'un an, développement de la force aérienne, création d'une base au Congo. L'équipement et l'armement laissent à désirer et leur acquisition est difficile. Sa charge financière sera répartie sur un grand nombre d'années*»³³.

Il est clair que, de cette manière, le déséquilibre entre les 14 divisions occidentales et les 175 à 200 divisions soviétiques n'allait pas disparaître. La coordination militaire entre les différents pays fut effectivement mise sur pied quelques mois plus tard. *De facto*, celle-ci existait déjà pour les diverses forces aériennes. En septembre 1948 naquit l'Organisation de défense de l'Europe Occidentale. Le maréchal britannique B. Montgomery devint, contre l'avis des Belges, président permanent du Comité des chefs d'Etat-Major. Pour la Force terrestre, le commandant fut le général français J. de Lattre de Tassigny, pour la Force aérienne le maréchal britannique

29 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 35-36, 23.III.1948, p. 717.

30 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 70-71, 27.V.1948, p. 21.

31 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 37-38, 24.III.1948, p. 781.

32 *Annales Parlementaires, Chambre*, 1947-1948, n° 58, 28.IV.1948, p. 21-22.

33 A. SNOECK, «La coopération militaire européenne et les efforts d'intégration», in *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, 1981, p. 485 (*Studia Diplomatica*, t. XXIV).

J. Robb, et pour la Marine le vice-amiral français R. Jaujard. La Belgique reçut en attribution quelques fonctions de commandement. En décembre 1948, de Lattre demanda et reçut comme vice-commandant un de nos généraux, le général-major A. Tromme. L'organisation militaire, avec Fontainebleau comme Quartier Général, était alors dénommée Uniforce. L'existence d'états-majors intégrés déjà en temps de paix constituait indubitablement la différence majeure avec les alliances traditionnelles qui n'entraient en vigueur qu'en temps de guerre, et qui, alors, donnaient éventuellement lieu à la création d'un commandement intégré.

La signature du Pacte de Bruxelles scella la victoire de la vision régionaliste sur un universalisme inopérant. L'invitation d'autres Etats, décidée dans le Pacte, jeta les bases d'une alliance plus large. Ce fut, après le plan Marshall, un nouveau pas en direction de l'intégration européenne. Le rôle joué par le Benelux démontrait que les petits Etats étaient encore de mise. Le désir de prestige n'avait certes pas été le motif qui les avait poussés à participer à une alliance; c'en fut plutôt la conséquence. La signature du Pacte de Bruxelles n'empêcha pas la Belgique et les Pays-Bas de travailler ensemble. Une tradition de coopération, née pendant l'exil durant la deuxième guerre mondiale, fut poursuivie quand, en 1947, une réponse positive fut donnée à une question en ce sens, formulée par l'attaché militaire néerlandais à Bruxelles, le général-major G. Sas. Les deux ministres de la Défense décidèrent de créer une commission qui se pencherait sur l'échange des expériences, sur l'emploi commun de terrains de tir, sur une politique commune de réduction des dépenses, etc.

Le 10 mai 1948, huit ans jour pour jour après le commencement de la seconde mondiale pour la Belgique et les Pays-Bas, un traité fut signé par le ministre belge de la Défense, le colonel R. de Fraiteur, et son homologue néerlandais, le colonel A. Fievez. Il était dit notamment dans le préambule: «Considérant que, dans le cadre de la Charte des Nations Unies et des accords internationaux visant au maintien de la paix et à la défense des Pays-Bas et de la Belgique contre une agression, il importe que les deux pays prennent des mesures dans le domaine militaire pour déterminer tant leur propre coopération que la position à adopter par eux à l'égard des Puissances qui leur feraient des offres de collaboration». Mais il y était aussi établi très explicitement que: «Cette collaboration ne pourra en aucun cas porter atteinte à la souveraineté de chacun des Gouvernements sur son territoire national»³⁴.

Différentes sous-commissions résolurent beaucoup de problèmes pratiques, comme le partage des longueurs d'onde. En 1951, un commandement commun de défense du littoral devait même être constitué.

34 J'ai obtenu ces informations de mon collègue hollandais, le professeur J. Schulten. Certaines informations furent publiées dans les journaux. *Le Soir*, 13.V.1948, p. 3.C. (L. BERTELSON, *La collaboration militaire hollando-belge*); *De Standaard*, 13.V.1948, p. 5.A.B. (*Na het bezoek van minister de Fraiteur aan Nederland*).

5. UNE DÉFENSE ATLANTIQUE

Le 17 mars 1948, donc le jour même de la signature du Pacte de Bruxelles, le Président américain H. Truman louait déjà l'initiative dans une allocution au Congrès: «*This development deserves our full support. I am confident that the United States will, by appropriate means, extend to the free nations the support which the situation requires. I am sure that the determination of the free countries of Europe to protect themselves will be matched by an equal determination on our part to help them do so*»³⁵.

Dans les jours qui suivirent, des pourparlers secrets se tinrent à Washington, pendant lesquels Américains, Canadiens et Britanniques jetèrent les bases de ce qui allait devenir l'Alliance atlantique.

Le président américain savait le puissant président de la commission du sénat pour les Affaires étrangères, le républicain A. Vandenberg, gagné à la rupture définitive avec la politique isolationniste. Celui-ci, appuyé par le démocrate texan T. Connally, put, le 11 juin 1948, faire passer en force, au sénat, la résolution 239, avec 64 voix contre 4. Celle-ci permettait au gouvernement américain, dans le cadre défini par la Charte des Nations Unies, de conclure des accords collectifs de défense en temps de paix et même hors du continent, ayant en vue sa propre sécurité.

Le communiqué final de la deuxième séance du Conseil des ministres du Pacte de Bruxelles, le 20 juillet 1948, énonçait que, de concert avec les autres Etats animés par le même idéal, les cinq gouvernements feraient tout pour défendre leur intégrité et leurs institutions. Entretemps, le trafic au sol, des zones occidentales vers Berlin ouest, était partiellement interrompu depuis le 1^{er} avril 1948, et totalement à partir de la fin du mois de juin. Le blocus de Berlin et le pont aérien frappèrent l'imagination de l'opinion publique.

Le 6 juillet 1948 déjà, le secrétaire d'Etat américain aux Affaires étrangères, R. Lovett entama des négociations avec les ambassadeurs des cinq de Bruxelles et du Canada. Le 9 septembre 1948, le rapport qui en était le résultat fut achevé. Dans la mise au point de ce document, le rôle des Pays-Bas avec van Kleffens, homme plus orienté vers une union atlantique, avait été plus important que celui des Belges, plutôt orientés vers le continent et la culture latine³⁶.

Les négociations ne restèrent pas totalement secrètes, d'autant qu'un membre de la délégation britannique, Donald Maclean, était alors un espion de l'Union Soviétique. Celle-ci était mécontente, tandis que les petits pays prenaient courage. En septembre 1948, lors d'une séance du conseil général des Nations Unies au palais de Chaillot à Paris, A. Vychinsky

35 F. GOVAERTS, *op.cit.*, p. 204 (U.S. Congressional Record, t. XCIV-3, p. 2997).

36 H. TRUMAN, *Memoirs. Years of Trial and Hope*, New York, 1956, p. 248.