

N° 34 (266).

PROJET DE LOI

portant

approbation du Traité de l'Atlantique Nord signé à Washington, le 4 avril 1949 par la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Islande l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

DÉPÊCHE AU CONSEIL D'ÉTAT.

Luxembourg, le 29 avril 1949.

Monsieur le Président,

Le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre aux délibérations du Conseil d'Etat a pour objet l'approbation par le pouvoir législatif du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington, le 4 avril 1949, par la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord.

Par ce Traité les Gouvernements signataires se sont associés pour la sauvegarde de leur civilisation commune et pour l'organisation de leur défense collective contre toute agression.

Aucune des clauses du Traité n'est contraire à la Charte, ni incompatible avec les buts des Nations Unies. Le préambule réaffirme au contraire la foi des pays signataires dans les buts et les principes de la Charte et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les Gouvernements. Dans ce même ordre d'idées, l'article 1^{er} du Traité contient l'engagement des parties contractantes de renoncer à l'emploi de la force et de rechercher une solution pacifique à tous les différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées.

Soucieux de favoriser la stabilité et le bien-être dans leurs pays respectifs, les Gouvernements signataires prévoient le renforcement de leurs libres institutions, fondées sur les conceptions démocratiques de la liberté individuelle, du règne du droit et du respect de la personne humaine. Ils manifestent leur intention de coopérer, non seulement dans le domaine politique, mais également dans le domaine économique afin de développer les relations internationales pacifiques et amicales et d'éliminer les difficultés qui pourraient mettre en danger la paix du monde.

Pour atteindre leur objectif principal qui est d'assurer leur sécurité, ils s'engagent à développer leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée. Des consultations analogues à celles du Pacte de Bruxelles sont prévues pour le cas où l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties contractantes serait menacée.

Se basant sur l'article 51 de la Charte des Nations Unies, l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord prévoit la mise en œuvre du droit de légitime défense, individuelle et collective, en cas d'agression armée. Une attaque armée contre l'une ou plusieurs des parties contractantes, survenant en Europe ou en Amérique du Nord, déclenchera le mécanisme de l'assistance mutuelle et obligera les autres parties à prendre telles mesures qu'elles jugeront nécessaires pour rétablir la sécurité. Toutefois, le Traité ne contient pas de clause d'entrée en guerre automatique. Au cas où il se produirait une attaque armée, elle serait jugée d'après sa gravité et les circonstances qui l'accompagneraient. L'assistance à fournir par chacune des parties contractantes sera en proportion de ses moyens. Elle ne sera pas nécessairement de caractère militaire et dépendra du lieu et de l'importance de l'attaque armée.

Il résulte du texte et de l'esprit du Traité soumis à l'approbation du pouvoir législatif qu'il s'agit d'un pacte purement défensif qui n'est dirigé contre personne et qui ne sert qu'à créer aux pays signataires des conditions de sécurité qu'aucun organisme international n'a été jusqu'à présent capable de leur garantir.

Animés du désir de sauvegarder la liberté et de favoriser le bien-être de leurs peuples, profondément pacifiques, résolus à se défendre solidairement contre toute agression, les Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord forment une puissante association qui fera réfléchir tout agresseur éventuel et qui contribuera ainsi à consolider la paix dans le monde.

En s'associant à la négociation et à la conclusion de ce Traité, le Gouvernement grand-ducal a suivi la voie dans laquelle il s'était engagé par la signature du Pacte de Bruxelles, uniquement guidé par le souci de substituer aux garanties illusoires de notre ancien statut de neutralité et aux garanties encore défailtantes de l'Organisation des Nations Unies, les garanties concrètes d'un système d'assistance mutuelle et de défense collective contre toute agression.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre des Affaires Etrangères,
Joseph BECH.

TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD.

Les Etats Parties au présent Traité,

Réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements,

Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit,

Soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité,

Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité, Se sont mis d'accord sur le présent Traité de l'Atlantique Nord :

Article 1.

Les Parties s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations Unies, à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées, de telle manière que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, ne soient pas mises en danger, et à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Article 2.

Les Parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.

Article 3.

Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les Parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée.

Article 4.

Les Parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des Parties sera menacée.

Article 5.

Les Parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les Parties et, en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la Partie ou les Parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres Parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 6.

Pour l'application de l'Article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des Parties : une attaque armée contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie, contre les forces d'occupation de l'une quelconque des Parties en Europe, contre les îles placées sous la juridiction de l'une des Parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer ou contre les navires ou aéronefs de l'une des Parties dans la même région.

Article 7.

Le présent Traité n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les Parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 8.

Chacune des Parties déclare qu'aucun des engagements internationaux actuellement en vigueur entre elle et toute autre Partie ou tout autre Etat n'est en contradiction avec les dispositions du présent Traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement international en contradiction avec le Traité.

Article 9.

Les Parties établissent par la présente disposition un conseil, auquel chacune d'elles sera représentée, pour connaître des questions relatives à l'application du Traité. Le conseil sera organisé de façon à pouvoir se réunir rapidement et à tout moment. Il constituera les organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires ; en particulier il établira immédiatement un comité de défense qui recommandera les mesures à prendre pour l'application des Articles 3 et 5.

Article 10.

Les Parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. Tout Etat ainsi invité peut devenir partie au Traité en déposant son instrument d'accession auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Celui-ci informera chacune des Parties du dépôt de chaque instrument d'accession.

Article 11.

Ce Traité sera ratifié et ses dispositions seront appliquées par les Parties conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés aussitôt que possible auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique qui informera tous les autres signataires du dépôt de chaque instrument de ratification. Le Traité entrera en vigueur entre les Etats qui l'ont ratifié dès que les ratifications de la majorité des signataires, y compris celles de la Belgique, du Canada, des Etats-Unis, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, auront été déposées et entrera en application à l'égard des autres signataires le jour du dépôt de leur ratification.

Article 12.

Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les Parties se consulteront, à la demande de l'une d'elles, en vue de reviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 13.

Après que le Traité aura été en vigueur pendant vingt ans, toute Partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après avoir avisé de sa dénonciation le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui informera les Gouvernements des autres Parties du dépôt de chaque instrument de dénonciation.

Article 14.

Ce Traité, dont les textes français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux Gouvernements des autres Etats signataires.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ci-dessous désignés ont signé le présent Traité.

Fait à Washington le quatre avril 1949.

(Suivent les signatures.)

TEXTE DU PROJET DE LOI.

Article unique. — Est approuvé le Traité de l'Atlantique Nord signé à Washington le 4 avril 1949 par la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

ARRÊTÉ GRAND-DUCAL DE DÉPOT.

Nous CHARLOTTE, par la grâce de Dieu, Grande-Duchesse de Luxembourg, Duchesse de Nassau, etc., etc., etc. ;

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires Etrangères et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Avons arrêté et arrêtons :

Article unique. — Notre Ministre des Affaires Etrangères est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés un projet de loi portant approbation du Traité de l'Atlantique Nord signé à Washington, le 4 avril 1949 par la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Luxembourg, le 11 mai 1949.

CHARLOTTE.

Le Ministre des Affaires Etrangères,
Joseph BECH.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat concerne l'approbation du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington, le 4 avril 1949, par la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Ce Traité est certainement un des actes les plus importants de la politique internationale depuis la Charte des Nations Unies. Pour notre Pays, l'adhésion à ce Traité marque une étape décisive dans l'évolution de notre politique extérieure.

La neutralité perpétuelle nous avait été imposée par les Puissances signataires du Traité de Londres du 11 mai 1867 ; les Constituants de 1868 en avaient inscrit le principe dans l'article 1^{er} de notre Constitution. Si, théoriquement, la neutralité peut constituer le statut idéal pour une petite nation, il y a cependant lieu de juger la valeur d'un tel statut en contact avec la réalité des faits. Les garanties de notre neutralité qu'avaient assumées les Puissances signataires du Traité de Londres, semblaient dès le début assez illusoires ; d'un autre côté, le même Traité nous défendait d'avoir des forces militaires pour défendre cette neutralité. Les événements de 1914-1918 et de 1940-1945 ont prouvé que le statut de neutralité ne nous donnait aucune garantie réelle de sécurité vis-à-vis d'un agresseur. Dès l'invasion du 10 mai 1940, le Gouvernement et le peuple luxembourgeois ont renoncé au statut et à la politique de neutralité, comprenant que l'intérêt supérieur du pays exigeait l'abandon d'un principe pratiquement inefficace. Le Gouvernement grand-ducal, approuvé par la Chambre des Députés et par l'immense majorité du peuple luxembourgeois, a su adapter notre politique étrangère à ces données et nécessités nouvelles.

Le Grand-Duché de Luxembourg a adhéré à la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco, le 26 juin 1945 ; cette Charte a été approuvée par l'arrêté-loi du 10 août 1945. De même, notre Pays a signé le Pacte de Bruxelles du 17 mars 1948, lequel a été approuvé par la loi du 14 mai 1948. La loi du 28 avril 1948 sur la revision de la Constitution a consacré l'abolition de la neutralité perpétuelle par la modification de l'article 1^{er} de la Constitution. Le Traité de l'Atlantique Nord constitue donc un complément nécessaire et utile de ces deux accords internationaux précités, en présence de notre nouveau statut international.

L'Organisation des Nations Unies, d'après les termes mêmes du préambule de la Charte, veut « ... préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances et à ces fins ... unir les forces pour main-

tenir la paix et la sécurité internationales ». Les espoirs de tous les peuples du Monde se sont tournés, au lendemain de l'atroce guerre terminée en mai 1945, vers cette Organisation nouvelle dont on attend le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Malheureusement, jusqu'à ce jour, l'Organisation des Nations Unies n'a pas encore réussi à créer cette atmosphère de sécurité, sans laquelle la vie économique et la vie culturelle des peuples ne sauraient prospérer. Si nous recherchons ce qui a empêché jusqu'ici l'Organisation des Nations Unies de réaliser les buts qu'elle s'est proposés, nous constatons que l'une des principales causes se trouve dans le principe du droit de veto, inscrit dans l'article 27 de la Charte. En attendant donc que l'Organisation des Nations Unies et plus spécialement le Conseil de Sécurité soient en mesure de remplir efficacement leur mission dans l'intérêt de la paix et de la sécurité, il convient de rechercher d'autres moyens pour atteindre ce but.

Cinq pays de l'Europe occidentale : la Grande-Bretagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, ont signé, le 17 mars 1948, le Traité dit Pacte de Bruxelles. Ils se sont engagés à mettre ensemble leurs forces et à coordonner leurs efforts pour se défendre contre tout agresseur éventuel et afin de garantir le maintien de leurs libertés politiques et de la civilisation occidentale. Mais en attendant que l'Europe ait organisé et uni ses forces, on peut estimer que les Nations signataires du Pacte de Bruxelles seraient trop faibles, en ce moment, pour pouvoir résister victorieusement à une agression éventuelle. Le Traité de l'Atlantique Nord groupe, en dehors des cinq Pays du Pacte de Bruxelles, cinq autres Pays européens ainsi que les Etats-Unis d'Amérique et le Canada ; ces 12 Pays ont une population totale d'environ 330 millions d'habitants. Est-il besoin de dire que ce potentiel de forces au service de l'idéal de paix et de sécurité que vise le Traité de l'Atlantique Nord, donne la garantie pour la réalisation des buts proposés ? Les événements qui se sont déroulés en Europe, depuis le 30 janvier 1933 jusqu'aux péripéties de la guerre 1939-1945, ont suffisamment montré qu'un agresseur peut facilement avoir raison d'une population même supérieure en nombre, si les Etats en face desquels il se trouve sont divisés entre eux ou font pour le moins une politique individuelle et égoïste. L'engagement collectif de douze Etats de la sphère de l'Atlantique Nord en vue de leur défense commune fera hésiter tout agresseur éventuel et constituera ainsi une garantie efficace de la paix et de la sécurité.

Les termes mêmes du Préambule et des Articles du Pacte sont clairs et précis. Les déclarations faites par les hommes d'Etat des Pays signataires, au moment et à l'occasion de la signature du Traité, donnent l'interprétation et fixent la portée des clauses essentielles.

En premier lieu, il convient de souligner que ni le texte ni l'esprit du Traité ne sont contraires ou incompatibles avec les obligations découlant de la Charte des Nations Unies. Le Préambule du Traité le déclare solennellement ; les articles 5 et 7 renvoient directement à la Charte. L'article 51 de la Charte garantit le droit de légitime défense, individuelle ou collective, aux membres des Nations Unies. La reconnaissance de ce droit implique forcément celui de prendre toutes les mesures utiles et nécessaires en vue de l'exercice de la légitime défense.

Depuis 1945, certains Pays, membres de l'Organisation des Nations Unies, ont conclu entre eux des traités d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle. Si ces traités sont compatibles avec la Charte des Nations Unies, comment pourrait-on refuser de reconnaître le même caractère au Traité de l'Atlantique Nord ?

Le Traité a un caractère purement défensif. Cela résulte de son esprit et de l'ensemble de ses dispositions. Soulignons tout spécialement, dans cet ordre d'idées, l'article 1^{er}, par lequel les Parties contractantes s'engagent « à régler par des moyens pacifiques tous les différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées et... à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies » ; l'article 4 qui prévoit, en vue de la réalisation des buts du Traité, le maintien et l'accroissement de la « capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée » ; enfin l'article 5 et l'article 6 qui parlent expressis verbis de la légitime défense s'exerçant contre une attaque armée. Il est donc évident que les Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord n'ont aucune intention agressive, mais que leur seul et unique but est d'organiser un système collectif de légitime défense pour le cas d'une attaque armée.

L'article 5, le plus important du Traité, détermine qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs des Parties contractantes sera considérée comme étant dirigée contre toutes les Parties ; en pareil cas, les autres Parties prêteront leur assistance, en « prenant aussitôt... telle action jugée nécessaire, y compris l'emploi de la force armée ». C'est donc la garantie de toutes les Parties contractantes à l'égard de chacune d'elles, en cas d'agression. Il y a lieu de faire remarquer que les termes de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord sont moins formels que ceux de l'article IV du Pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 ; l'article 5 du présent Traité ne prévoit pas une entrée en guerre automatique des Parties contractantes, en cas d'agression contre l'une d'elles. Cependant, les termes de l'article 5 sont suffisamment clairs pour dire que si tout incident ne constitue pas forcément un

casus belli, toute agression sera jugée d'après son importance et les circonstances qui l'accompagnent. D'un côté, les Parties contractantes ont donc l'assurance de ne pas être entraînées sans cause suffisante dans un conflit armé ; de l'autre côté, elles ont la certitude qu'en cas de véritable agression elles bénéficieront de l'aide immédiate des autres Puissances signataires. Cela signifie pour les Pays européens qu'en cas d'attaque armée contre l'un d'eux, ils peuvent compter sur l'aide des Etats-Unis d'Amérique et du Canada. L'engagement pris dès maintenant par les Etats-Unis d'Amérique d'intervenir immédiatement en cas de conflit européen, est de nature à rassurer les peuples de l'Europe et à leur inspirer confiance ; en même temps, cet engagement découragera tout agresseur éventuel en lui faisant comprendre qu'il se trouvera, en cas de conflit, non pas en face d'un seul adversaire ou d'adversaires isolés, mais vis-à-vis d'une collectivité de peuples dont le nombre et les moyens de défense seront très puissants.

D'après l'article 5, les mesures à prendre ne seront par forcément d'ordre militaire. Les Parties se consulteront entre elles (article 4) et se mettront d'accord sur le choix des moyens. De plus, d'après l'article 11, les dispositions du Traité « seront appliquées par les Parties conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Cette disposition a été insérée dans le Traité dans l'intérêt bien compris de toutes les Parties contractantes. Ainsi, dans chaque Pays, les instances compétentes selon les Constitutions respectives, auront à se prononcer sur la mise en application des clauses du Traité. Tout en restant fidèle à l'esprit et aux clauses du Traité, chaque Pays aura ainsi la faculté de déterminer quel genre d'action « il juge nécessaire », ce qui est particulièrement important en cas de recours à l'emploi de la force armée. En ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, il semble être hors de doute que le pouvoir législatif devrait intervenir, si jamais l'emploi de la force armée était jugé nécessaire. Car si l'état de guerre peut naître de certaines circonstances et de certains faits, même sans l'intervention de notre volonté, toute déclaration de guerre exigerait l'assentiment du législateur ; en effet, lors de la revision constitutionnelle de 1919, les mots « déclarer la guerre » ont été supprimés dans l'article 37 de la Constitution qui détermine les pouvoirs du Grand-Duc.

Le Traité de l'Atlantique Nord donne à notre Pays des garanties concrètes et sérieuses pour la sauvegarde de sa liberté et pour le maintien de la paix en général. De tels avantages valent bien certains sacrifices. D'après les termes de l'article 3, les Parties signataires devront « maintenir et accroître leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée ». Dans la demande d'aide militaire adressée par les Puissances signataires du Traité de Bruxelles au Gouvernement des Etats-Unis, en date du 5 avril 1949, — donc au lendemain de la signature du Traité de l'Atlantique Nord — il est précisé ce qui suit : « La puissance militaire des Pays participants devrait être renforcée sans mettre en danger le redressement économique, ni l'établissement d'une économie viable, qui devraient donc conserver leur priorité. » En ce qui concerne plus spécialement notre Pays, il est évident que l'effort militaire qui pourra nous être demandé, sera toujours en proportion du nombre de notre population et des possibilités de nos moyens économiques et financiers. Le pouvoir législatif devra donner son assentiment à toutes les dépenses d'ordre militaire. Mais nous n'oublierons pas que nous ne pouvons pas demander aux autres Pays signataires du Traité de l'Atlantique Nord de faire des sacrifices pour nous garantir, si nous ne sommes pas prêts à assumer la part des charges qui nous incombe proportionnellement et équitablement.

Le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington, le 4 avril 1949, garantit à notre Pays sa sécurité et sa liberté. Dans la politique internationale, il sera un important facteur de paix, car, groupant les pays pacifiques en vue de l'exercice éventuel du droit de légitime défense, il fera réfléchir tous ceux qui pourraient songer à troubler l'ordre et la paix. Il donnera aux peuples de l'hémisphère de l'Atlantique Nord le sentiment de la sécurité, sans lequel un relèvement économique est impossible.

Le Conseil d'Etat propose donc d'approuver le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington, le 4 avril 1949, et marque son attachement au projet de loi dont le texte ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 20 mai 1949.

Le Secrétaire adjoint,
Emile BRISBOIS.

Le Président,
Léon KAUFFMAN.

RAPPORT DE LA SECTION CENTRALE.

La section centrale se compose de M. Emile Reuter, président; MM. Pierre Grégoire, Adrien van Kautenberg, Nicolas Margue, Michel Rasquin et Charles Wagner, membres; M. Fernand Loesch, rapporteur.

La politique étrangère de chaque nation obéit à des constantes qui s'inspirent de ses intérêts majeurs et des aspirations de ses sujets. C'est ainsi que celle qui a été suivie dans notre pays depuis des dizaines d'années a été caractérisée par quelques facteurs essentiels, qui sont : Indépendance et intégrité du territoire, Liberté et Sécurité des Luxembourgeois.

Depuis 1867 jusqu'en 1914 la neutralité perpétuelle, inscrite au Traité de Londres, répondait à ces aspirations. Après la première guerre mondiale cette neutralité ne semblait revêtir qu'un caractère théorique, d'autant plus que les Etats signataires du Traité de Londres considéraient leur garantie comme inopérante. La Société des Nations, à laquelle notre pays donnait son adhésion, a été créée dans l'enthousiasme de la victoire de 1918. Les idées généreuses qui avaient présidé à sa création ne tardaient pourtant pas à se transformer en désillusions, au fur et à mesure que cette organisation perdait son caractère mondial et qu'elle prenait des décisions dépourvues de sanctions.

La guerre de 1940—1945 allait faire table rase de ces concepts de politique internationale et allait donner naissance à une nouvelle organisation, les Nations Unies. Par la Charte, signée à San Francisco le 26 juin 1945, les Nations signataires, dont le Grand-Duché de Luxembourg, décidaient d'associer leurs efforts pour réaliser leurs desseins qui sont : « pratiquer la tolérance, vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, unir leurs forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, accepter des principes et instituer des méthodes, garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun, recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples. D'après l'article 1^{er} de cette Charte, l'Organisation des Nations Unies devait être « un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes ».

Il ne nous appartient pas d'examiner si cette Organisation a atteint les buts inscrits dans la Charte et a répondu aux espoirs que les peuples et les hommes de bonne volonté ont placés en elle. Le Luxembourg y a adhéré, et son adhésion a recueilli l'unanimité de sa population, puisque cette organisation lui apportait la confirmation de son indépendance, le renforcement de sa sécurité et le maintien de ses libertés séculaires. Dorénavant toute sa politique étrangère est liée à ces principes et lui dicte l'obligation de participer à des accords entendant les mettre en pratique.

D'où le souci et aussi la nécessité de signer le Pacte de Bruxelles, d'où le devoir d'apposer sa signature au Traité de l'Atlantique Nord, par lequel dix Nations, « réaffirment leur foi dans les buts et principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les Gouvernements ».

Point n'est besoin de développer les arguments en faveur de la nécessité de ce Traité. Depuis 1945 plusieurs pays, membres de l'Organisation des Nations Unies, ont estimé opportun de créer entre eux des pactes d'amitié, d'assistance mutuelle. Estimaient-ils insuffisantes les garanties inscrites dans la Charte et poursuivaient-ils le renforcement de leur sécurité? Ont-ils en vue d'autres buts non avoués? La section centrale n'a pas pour mission de scruter ces intentions; elle entend uniquement relever l'existence même de tels pactes. Peut-on alors adresser des reproches à d'autres Nations, libres et démocratiques, si elles poursuivent également le dessein de s'unir dans un but pacifique? Egalité et liberté pour tous les peuples, du moment que les principes de la Charte sont observés. Or, la compatibilité du Traité Atlantique Nord avec la Charte des Nations Unies ne saurait être mise en doute. L'article 52 de cette Charte « ne s'oppose pas à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la Paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies ». Or, l'un de ces principes, le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, se trouve expressément inscrit à l'article 51 de la même Charte. Les signataires du Traité Atlantique Nord ont eu soin de le relever dans l'article 5.

La parfaite compatibilité des deux chartes découle encore d'une façon nette du préambule des deux actes, qui fait connaître l'état d'esprit des signataires et les buts poursuivis. Affirmer le désir de vivre en paix, pratiquer une politique de tolérance, sauvegarder la liberté des peuples et

leur héritage commun, fondé sur les droits fondamentaux de l'homme, sa liberté et sa dignité, la valeur de la personne humaine, maintenir et renforcer les principes de la démocratie et le règne du droit, enfin unir leurs efforts pour la défense collective. Ces principes seront appliqués dorénavant dans la région de l'Atlantique Nord pour y favoriser le bien-être et la stabilité.

Une dernière objection, et aux yeux des contradicteurs la principale, résiderait dans le caractère même du Pacte. On entend le présenter comme un acte à caractère offensif, dirigé contre une Puissance déterminée. Il sera aisé de réfuter cette allégation qui n'a d'ailleurs pu naître que chez des hommes qui font abstraction des réalités et du texte clair et précis des conventions pour considérer les signataires d'un pacte international comme des gens qui poursuivent des desseins cachés et qui entendent camoufler ces desseins dans des formes juridiques.

Le caractère défensif du Pacte Atlantique Nord résulte à suffisance de droit des différentes dispositions de la convention. Déjà dans le préambule les signataires proclament leur désir de vivre en paix et leur souci de favoriser dans les régions de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité. Ils se déclarent résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective. Plus loin, à l'article 1^{er}, on parle du règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques. L'article 3 stipule le maintien et l'accroissement de la capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée. Les articles 4 et 5 emploient les termes de « menace » et « attaque armée » contre l'une ou l'autre des Puissances signataires. L'article 6 délimite l'objectif de l'attaque armée. L'article 7 déclare que le Traité ne doit affecter en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte des Nations Unies, Charte qui à son tour proclame le désir de paix et l'intention des adhérents d'éviter un conflit armé.

De ces différentes dispositions et notamment des termes clairs employés par les signataires il sera aisé de déduire l'objectif poursuivi par eux, c'est-à-dire la défense commune. Or, le caractère de défense se trouve en contradiction flagrante avec l'idée d'une alliance offensive.

Le texte du Traité se trouve confirmé par l'intention des signataires et l'état d'esprit dans lequel ils ont conclu la convention. Dans sa dépêche au Conseil d'Etat le Gouvernement a eu soin d'insister sur le fait que le Traité n'est qu'un Pacte purement défensif qui n'est dirigé contre personne et qui ne sert qu'à créer aux pays signataires des conditions de sécurité qu'aucun organisme international n'a été jusqu'à présent capable de leur garantir.

Après avoir écarté les objections qui ont été produites contre le Traité, il ne resterait plus qu'à l'analyser. Or, analyser la convention, c'est en reproduire toutes ses dispositions qui sont pourtant claires, précises et formelles et ne laissent place à aucune interprétation. Cependant la section centrale désire uniquement s'attarder à l'article 5 qui constitue la portée principale du Traité. Combinée avec l'article 6, la disposition inscrite à l'article 5 prévoit une attaque armée contre l'une ou plusieurs des parties signataires, survenant en Europe ou en Amérique du Nord. Cette attaque peut être dirigée soit contre le territoire de l'une d'elles, contre les départements français d'Algérie, contre les forces d'occupation de l'une quelconque des parties en Europe, contre des îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord ou contre les navires ou aéronefs d'une des parties signataires.

Dès qu'une telle attaque se déclenche, elle est considérée immédiatement comme une attaque dirigée contre toutes les parties. Et dans cette hypothèse il est convenu que chacune des parties dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnue d'ailleurs par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées. Cette assistance revêtira la forme qui sera jugée nécessaire, y compris l'emploi de la force armée. L'article 11 ajoute que les dispositions à appliquer seront prises conformément au règlement constitutionnel respectif de chacun des états.

L'attaque armée contre l'une des Puissances n'entraînera donc pas automatiquement l'entrée en guerre des parties contractantes, mais déclenchera immédiatement un système de mesures, politiques, économiques ou même militaires, qui sera de nature à accorder au pays attaqué l'aide nécessaire de tous les signataires en vue de repousser cette attaque. Y a-t-il besoin d'ajouter que cet engagement donnera au pays attaqué toute garantie émanant des grandes puissances et avant tout des États-Unis d'Amérique, qu'il rassurera les peuples de l'Europe et leur inspirera confiance? Contrairement aux faits qui se sont produits dans le passé, cette garantie sera telle qu'elle fera réfléchir un agresseur éventuel et lui fera comprendre qu'en cas d'attaque il ne se trouvera pas en présence d'un adversaire isolé, mais d'un groupe de Puissances signataires d'un Traité, disposant d'un potentiel d'armes et d'hommes très puissant.

Les autres dispositions du Traité visent son organisation, l'adhésion de nouveaux membres, sa ratification et sa durée.

Pris dans son ensemble et, en considération de l'état d'esprit des signataires et de la situation politique actuelle dans le monde, le Traité de l'Atlantique Nord fournira au Grand-Duché de Luxembourg un supplément de sécurité et contient toutes les dispositions nécessaires pour la sauvegarde de son indépendance et de la liberté de ses sujets.

Considéré sous ce point de vue, ce Traité, auquel le Luxembourg a été heureux et fier d'apporter son adhésion, sera, à n'en pas douter, approuvé par le Parlement et par la grande majorité des Luxembourgeois.

Luxembourg, le 27 mai 1949.

Le Rapporteur,
Fernand LOESCH.

Le Président,
Emile REUTER.

(Voir loi du 9 juin 1949, *Mémorial*, p. 679.)
