Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 820**
29 avril 1958

# Politique des Etats membres du Conseil de l'Europe à la lumière de la situation internationale actuelle

**Rapport**
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Pierre de FÉLICE, France

**1.**

1. Les défauts, souvent dénoncés, dans le fonctionnement du Conseil de l'Europe ne se sont pas sensiblement atténués depuis la dernière réunion de l'Assemblée en janvier 1958.

2. La Recommandation 150 — que l'Assemblée avait votée en octobre 1957 pour inviter les États membres à se consulter systématiquement sur toutes les questions d'importance majeure qui affectent l'ensemble de la communauté européenne — a été approuvée en principe par le Comité des Ministres dans sa Résolution (57) 26 du 13 décembre 1957, mais cette prise de position n'a pas été suivie de réelle efficacité pratique.

3. La Résolution 145 de l'Assemblée du 17 janvier 1958 — appelant de ses voeux une attitude unifiée à l'égard des propositions soviétiques en vue d'une « conférence au sommet » et la formulation d'une politique européenne concertée en collaboration avec les États-Unis — a été transmise au Comité des Ministres, sans que ce dernier ait cru pour autant devoir jusqu'ici l'examiner.

4. Le rapporteur souhaite que le groupe spécial, créé par l'Assemblée en vue de parer à ce manque d'harmonisation au niveau européen, fournisse rapidement son rapport sur ce sujet.

5. L'actualité d'une telle préoccupation se trouve, en effet, renforcée par deux constatations :

6. La première est celle des progrès réalisés par PO. T. A. N. pour une meilleure conjonction des volontés vis-à-vis de PU. R. S. S. D'une part, la réplique américaine à la note russe du 28 février 1958 a été transmise aux autres Membres de PO. T. A. N. en vue de l'élaboration d'une réponse étudiée en commun ; d'autre part, venant de l'extérieur, le communiqué final delà conférence de PO. T. A. S. E. a prescrit au Secrétaire Général de cette Organisation d'entrer en contact avec PO. T. A. N. pour l'informer des conclusions de la Conférence de Manille en mars 1958.

7. Le second fait constaté est l'influence qu'a exercée la cohésion européenne sur les délibérations de PO. T. A. N. à la session de décembre 1957 à Paris. Il apparaît, en effet, clairement que les partenaires américains, à leur arrivée, étaient plus soucieux de l'organisation pure et simple de la défense que de la réouverture de négociations avec PU. R. S. S. et que le front uni des démocraties européennes a conduit à un équilibre plus judicieux dans le communiqué final en faisant place égale à ces deux orientations nécessaires.

8. Cet accroissement d'influence né d'une cohésion plus étroite doit inspirer le Conseil de l'Europe dans son action. S'il est vrai que, n'ayant pas la même composition que PO. T. A. N., le Conseil de l'Europe ne peut renforcer directement la position européenne au sein de PO. T. A. N., il n'est pas indifférent qu'une unité de vue sur le plan de la politique étrangère soit dégagée par lui pour donner plus de poids aux affirmations de ceux qui le représentent dans cette organisation atlantique. Il importe donc plus que jamais que l'Assemblée

Consultative et le Comité des Ministres définissent, dans le cadre différent qui est le leur, la position des quinze pays situés de ce côté de l'Atlantique, afin de fortifier l'influence des vues proprement européennes au sein de PO. T. A. N.

9. Mais même si le Comité des Ministres, contre notre légitime attente, devait persister dans un examen peu attentif ou fâcheusement négligent des délibérations de l'Assemblée, celle-ci n'en devrait pas moins et n'en doit pas moins tenter de dégager une doctrine commune quant 2 aux solutions à apporter aux difficultés essentielles mises en lumière par l'évolution de la situation internationale actuelle.

10. Il est, en effet, urgent pour les nations occidentales de se concerter à l'avance au sein d'une assemblée représentative des divers parlements, afin de ne pas être une fois de plus surprises par l'événement, placées dans une position défensive et sans attrait face aux compétitions politiques, économiques et psychologiques qui se déroulent actuellement dans le monde.

11. C'est pourquoi le rapporteur suggère à ses collègues de ne pas se cantonner dans une attitude de résistance et de colmatage à l'égard des conséquences provoquées par les initiatives soviétiques, mais de faire porter leurs réflexions sur une action positive d'inspiration et d'impulsion européennes susceptibles de susciter le ralliement de toutes les énergies, non pas simplement contre autrui, mais pour la mise en oeuvre de notre propre idéal. Les faits le commandent impérieusement.

12. On a pu constater, en effet, que l'aide matérielle, pourtant généreuse, apportée par les États-Unis d'Amérique s'était révélée sans emprise réelle sur une opinion publique plus sensible aux offres de paix spectaculaires de l'Union Soviétique parce que celles-ci répondaient directement à ses appréhensions sur les perspectives destructrices de la guerre nucléaire.

13. On a pu se rendre compte aussi qu'en présence des slogans faciles de la propagande russe, l'opposition basée sur l'examen parfaitement logique des conditions d'acceptation des propositions énoncées n'arrivait pas, par son caractère d'apparence négative, à contrebalancer l'influence de celles-ci. 'Ainsi s'est dégagée la nécessité de présenter des propositions concrètes et positives pouvant victorieusement affronter la lutte psychologique et d'attraction sentimentale qui est menée de part et d'autre.

14. L'Europe, riche de longs siècles d'expériences et de méditations, doit joindre à une logique rigoureuses une certaine chaleur d'âme qui relie ses propositions aux aspirations profondes des peuples. Aussi, considérant qu'une attitude purement négative ne peut créer qu'une fausse sécurité dans l'agitation actuelle des esprits, votre rapporteur demande que soit définie, de façon positive, la conception propre de l'Europe :

*a.* dans l'hypothèse acceptée d'une conférence au sommet ;

*b.* dans les perspectives du désarmement dans son aspect général ou régional ;

*c.* face aux visées actuelles du monde arabe qui menacent l'ensemble européen (un rapport particulier sera présenté dans la seconde partie de la présente session de l'Assemblée) ;

*d.* face à la dangereuse oscillation des pays et territoires non engagés entre une orientation pro-occidentale et une séduction prosoviétique (Rapport présenté au nom de la commission politique par M. Devinat, Doc. 800).

**2. L'Europe et la conférence au sommet**

15. Le principe de la réunion d'une conférence au sommet est admis et l'accord s'est progressivement réalisé sur les étapes nécessaires à la préparation de celle-ci : d'abord rencontre des ambassadeurs, ensuite réunion des ministres des Affaires Etrangères, pour aboutir enfin à la conférence proprement dite.

16. Si les notes échangées ne laissent aucun doute sur ledit processus, trois questions n'ont pas encore reçu une réponse nettement définie :

16.1. quels seront les participants à cette préparation et, par voie de conséquence, à la conférence elle-même ?

16.2. quel sera le rôle exact de ceux qui prépareront le travail de la conférence ?

16.3. quels seront les sujets qui devront être abordés dans ces examens préalables, et par suite lors de la conférence ?

17. L'acceptation d'une préparation méthodique répond à une suggestion des Occidentaux préoccupés de résultats valables et effectifs. Comme la conférence est au niveau le plus élevé, et par là .même sans appel, les trois questions précitées méritent un examen particulièrement attentif.

*Les participants*

18. Deux conceptions s'étaient jusqu'ici opposées en ce qui touche le nombre des participants à la conférence au sommet.

19. D'une part, selon la thèse occidentale, seuls les États-Unis, l'Union Soviétique, Royaume-Uni et la France y auraient accès et délégueraient prélablement à leurs ministres des Affaires Étrangères le soin de la préparation de ses travaux.

20. D'autre part, selon la conception soviétique, devraient au contraire être invités non seulement les États membres de l'O. T. A. N. et du Pacte de Varsovie, mais également l'Inde, l'Afghanistan, l'Egypte, la Yougoslavie et l'Autriche ou — au cas où l'on estimerait nécessaire de réduire le nombre des participants —• seulement la France, l'Italie, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'U. R. S. S., la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Suède.

21. La prise de contact, le 17 avril 1958, des ambassadeurs des trois puissances occidentales avec M. Gromyko tranche-t-elle ce problème dans le sens voulu par les nations occidentales ? On ne peut donner à cette question une réponse positive dans le déroulement actuel des faits. Le refus de M. Gromyko de recevoir ensemble les trois ambassadeurs indique qu'il s'agit moins d'une conférence préliminaire que de conversations particulières dans le style normal et classique de simples entretiens entre ambassadeurs. Par ailleurs, l'Union Soviétique continue à vouloir étendre les participants à la réunion des ministres des Affaires Étrangères au-delà de ce qui est prévu au stade des ambassadeurs. Elle désire une participation aux réunions des ministres des Affaires Étrangères de quatre membres de l'O. T. A. N. (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie), quatre membres du Pacte de Varsovie (Pologne, U. R. S. S., Roumanie et Tchécoslovaquie) et trois États neutres (Inde, Suède, Yougoslavie).

22. En tout état de cause, deux dangers doivent être évités : une conférence restreinte aux deux puissances dominantes — l'Amérique et l'Union Soviétique — ou une réunion trop nombreuse qui deviendrait plus spectaculaire qu'efficace.

23. Si, au-delà des représentants des quatre puissances, une autre solution devait être recherchée, elle ne saurait l'être que dans le souci de mieux équilibrer la représentation de l'Est et de l'Ouest ou peut-être dans le désir d'assurer une représentation, en tant que tel, au Conseil de l'Europe.

*Le rôle des participants*

24. Qu'il s'agisse de la rencontre des ambassadeurs ou de la réunion ultérieure des ministres des Affaires Étrangères, deux tendances s'étaient jusqu'ici opposées : celle de l'Union Soviétique visant à limiter aux questions de procédure la préparation de la conférence et celle des nations occidentales tendant à un examen au fond des problèmes dès cette période préparatoire.

25. Cette deuxième thèse a pour elle deux raisons : l'une psychologique, l'autre tactique.

26. Une décantation des problèmes eux-mêmes est indispensable dès l'origine, si l'on veut que la conférence au sommet ne soit que la consécration des accords déjà intervenus dans la période préparatoire ou la recherche finale d'accords rendus possibles par l'action antérieure de la diplomatie traditionnelle et des ministres des Affaires Étrangères. Or, une telle perspective est indispensable en raison de l'attente anxieuse des peuples auxquels toute cause de désappointement doit être épargnée pour une rencontre aussi importante que celle d'une conférence au sommet.

27. Par ailleurs, l'absence d'examen des problèmes au fond au cours de la période préparatoire peut être considérée comme un moyen d'éviter toute décision sur les questions les plus graves comme étant insuffisamment explorées, et par conséquent comme un stratagème destiné à assurer le maintien du statu quo actuel en Europe.

28. L'attitude soviétique éclipse aujourd'hui, tout au moins en partie, les raisons de doute antérieures par suite de la position qui vient d'être prise. Selon sa conception actuelle, la rencontre des ambassadeurs vise à l'organisation de la conférence, mais les ministres pourront échanger leurs points de vue sur certaines questions que les parties proposent d'inscrire à l'ordre du jour de la conférence au sommet, tandis que ladite conférence devrait avoir lieu même si les ministres ne parvenaient pas à se mettre d'accord.

*Sujets à traiter*

29. Si les points de vue se sont rapprochés quant au nombre des participants à la conférence et quant au travail préparatoire qui doit la précéder, il en est tout différemment quant au sujet de ses délibérations.

30. La préoccupation soviétique est toute entière axée sur le seul problème du désarmement. Il apparaît même qu'après avoir suscité un facile mouvement d'opinion contre les armes atomiques et l'installation de bases en Europe, l'Union Soviétique recherche avant tout — voire uniquement •— par cette conférence le moyen de gagner de vitesse l'installation des rampes de lancement et autres procédés par lesquels l'Occident entend organiser sa défense contre les attaques nucléaires. Le calendrier précis pour les différentes phases préparatoires comme la réunion, en tout état de cause, de la conférence révèlent une précipitation symptomatique à cet égard.

31. L'inscription à l'ordre du jour d'autres -problèmes que le désarmement s'impose pourtant pour ne pas laisser dans trop d'incertitude l'objet de la conférence. Certains sont même d'une particulière urgence.

32. La question des nations captives est liée au problème de la liberté dans le monde et aucune transaction ou même aucune apparence de transaction n'est possible dans un pareil domaine. L'énonciation de cette question doit marquer l'attachement indéfectible que lui portent les nations occidentales. Si l'inscription à l'ordre du jour de la conférence au sommet peut être sur ce point provisoirement ajournée, ce n'est que par désir de sérier les questions et dans la pensée — dans l'intérêt final des pays satellites — de réaliser d'abord au profit de l'Allemagne seule la première brèche à l'oppression soviétique.

33. Sans faire de l'unification allemande un « préalable » à toute autre discussion, il est nécessaire par contre que cette question soit portée à l'ordre du jour de la conférence au sommet.

34. Il ne s'agit pas, en effet, d'une situation qui intéresse uniquement les deux Allemagne et qui peut, par conséquent, faire l'objet d'un simple accord bilatéral entre Bonn et Pankow, comme l'a suggéré à plusieurs reprises le maréchal Boulganine. Il s'agit de la division d'un territoire national dont le retour à l'unité est une condition de la paix pour l'ensemble européen. Il suffit de supposer l'éclatement d'une révolte en Allemagne orientale — à l'image de ce qui survint en Hongrie — pour se rendre compte de l'impossibilité d'une attitude passive de l'Allemagne occidentale en cas de répression soviétique sanglante et pour apercevoir ainsi tous les dangers que courrait alors la paix mondiale sans une prompte solution à ce problème.

35. L'unification de l'Allemagne doit d'autant plus figurer à l'ordre du jour de la conférence que cette question est intimement liée au problême fondamental que devra aborder la conférence au sommet, à savoir celui du désarmement dans son aspect général ou régional.

**3. L'Europe et le désarmement**

36. La préoccupation de la défense contre une éventuelle agression — pour absolument légitime qu'elle soit — ne saurait justifier une solution de caractère exclusivement militaire au problème de la sécurité. Ce serait faire preuve d'un défaut d'optique que de ne pas tenir compte des aspirations humaines vers la paix. En'négli-geant cet aspect psychologique, on accroîtrait dangereusement les chances d'action sur les esprits de la propagande soviétique, laquelle, paradoxalement, réussirait à faire croire que l'U. R. S. S. est dans le monde le champion de la paix.

37. Il convient donc de rejeter dans les notes successives et parfois contradictoires des Soviets ce qui est d'une acceptation impossible, mais aussi de s'emparer et de développer les possiblités utiles à l'entente des peuples qu'elles peuvent contenir.

38. Ce dosage difficile doit être entrepris dans les trois domaines que mettent en relief, à travers les neuf points énoncés, les notes du maréchal Boulganine des 8 janvier et 1er février 1958, à savoir la limitation des risques nucléaires et intercontinentaux, la création de zones de neutralisation et enfin l'amélioation des rapports psychologiques Est-Ouest.

*Limitation des risques nucléaires et intercontinentaux*

39. Après avoir rejeté en août 1957 le plan occidental de désarmement, refusé de participer aux travaux du Sous-comité du désarmement des cinq puissances comme à la nouvelle Commission composée de 25 membres pour ce même objet, l'Union Soviétique a marqué sa volonté d'agir dans le sens du désarmement selon deux orientations particulières :

40. D'une part, elle préconise l'arrêt immédiat — et pour deux ans ou trois ans.— des expériences nucléaires en l'assortissant de la renonciation à l'emploi des armes atomiques par l'U. R. S. S., les États-Unis et l'Angleterre qui en sont détentrices.

41. D'autre part — rejoignant ainsi la proposition initialement faite par les États-Unis dans la déclaration du 15 mars 1958 — elle propose l'interdiction de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins militaires et la création d'un nouvel organisme, placé sous l'égide de l'O. N. U., chargé de contrôler dans l'immédiat cette utilisation et de provoquer dans l'avenir une coopération internationale pour les recherches scientifiques dans ce domaine.

42. Loin de vouloir bouder à de telles perspectives, il convient de les étudier de près pour en dégager le contenu valable.

### *3.1. L'arrêt des expériences nucléaires*

43. L'arrêt des expériences nucléaires a l'avantage de frapper l'opinion publique et de se révéler — tout au moins à première vue — comme d'un contrôle simple malgré les controverses qui entourent encore le problème de la détection des essais souterrains.

44. Deux risques demeurent cependant. D'une part, un tel arrêt consolide la position antérieure des nations qui ont déjà accompli des expériences et détiennent des bombes. D'autre part, il intervient toujours dans l'intérêt de celui qui, au moment de cette suppression, se trouve être à la pointe du progrès en matière nucléaire.

45. Il est bien évident, en effet, que la suspension de tout essai nouveau ne prive pas pour autant un pays du stock de bombes qu'il détient et lui permet de continuer à en produire selon un procédé ancien qui ne nécessite pas d'expérience probatoire. Il est clair aussi qu'un tel arrêt peut être synonyme d'une prédominance invulnérable si l'avance temporaire d'un partenaire — en l'occurence actuellement l'Union Soviétique •— se trouve définitivement acquise par le fait de la suppression de toute expérience nouvelle de la part de ses concurrents.

46. Ces risques expliquent les conditions mises par les nations occidentales à l'acceptation de ladite proposition soviétique.

47. Les nations européennes veulent aller au-delà de l'arrêt des expériences nucléaires. Elles concluent logiquement que celui-ci doit s'accompagner de la destination pacifique des stocks existants et de l'interdiction de la fabrication des matières fissiles à destination militaire. Pour elles, il y a une liaison nécessaire entre ces trois exigences.

48. Les Etats-Unis ont une optique un peu différente. Ils sont plus préoccupés de l'impossibilité dans laquelle cet arrêt les placerait de rattraper l'avance temporaire soviétique, notamment à la veille d'essais prochains qu'ils ont en vue. Dans leur conception, ce n'est que lorsqu'un équilibre des moyens nucléaires serait établi de part et d'autre que la suppression des expériences pourrait intervenir sur la base d'une sécurité alors réciproque.

49. Les deux argumentations d'orientation différente sont certainement logiques dans leur principe, mais ne sont-elles pas uniquement valables dans le domaine de l'esprit ?

50. D'une part, l'utilisation dans des buts pacifiques des bombes existantes soulève le problème de sa possiblité technique, tandis que l'interdiction de la fabrication suppose résolue la difficulté de distinction entre l'emploi à destination militaire ou à des fins pacifiques. Ce qui domine, en réalité, la question, c'est l'interdiction d'emploi de la bombe atomique. On ne voit pas, en effet, très bien pourquoi les États s'astreindraient à la conservation en l'état des bombes existantes ou à la fabrication de ces engins militaires si, en définitive, l'usage en est prohibé et cette interdiction respectée. Ce qui demeure par conséquent essentiel, c'est bien le contrôle strict du non-usage de ce qui existe ou pourrait être fabriqué.

51. D'autre part, l'égalisation préalable de la puissance atomique de chacune des parties en cause est une exigence impossible à satisfaire. Il n'y aura jamais équilibre, le progrès scientifique étant forcément tantôt à l'avantage de l'un, tantôt à l'avantage de l'autre. Peut-être y a-t-il dans la proposition soviétique actuelle une

habile mise à profit d'une avance scientifique temporaire et peut-être, de ce fait, y a-t-il lieu de ne pas accepter brusquement l'arrêt des expériences nucléaires, mais c'est là une question de délai d'application plutôt que de principe.

52. Devant un problème aussi délicat, il semble que la recommandation susceptible d'être proposée à l'Assemblée Consultative devrait s'inspirer de deux données fondamentales : celle du contrôle et celle des conséquences psychologiques du refus d'entrer dans la voie de l'arrêt des expériences nucléaires.

53. Sur le plan du contrôle, un résultât est aujourd'hui susceptible d'être acquis. Dans un discours récent prononcé au début d'avril à Budapest, M. Khrouchtchev, complétant l'annonce de l'arrêt par l'U. R. S. S. des expériences nucléaires, a déclaré que son pays était disposé à accepter un contrôle international de celles-ci. C'est là une disposition d'esprit que les nations occidentales devraient faire se traduire dans les faits avec la plus grande vigueur. Le président Eisenhower a proposé que des techniciens américains et russes étudient en commun un système de contrôle et M. Pineau a préconisé de son côté la création d'un corps international de contrôle dont la mission aurait pour objet essentiel d'assurer le respect des engagements pris en ce domaine. M. Macmillan est du même avis. C'est là en effet la voie la meilleure pour sortir de l'impasse.

54. L'établissement de ce contrôle, forcément minutieux, devrait être logiquement préalable afin que les engagements pris en matière d'arrêt des expériences nucléaires ne risquent pas d'être seulement unilatéralement respectés, mais ici s'entre-croisent les données logiques et les aspects psychologiques du problème posé. Si pour avoir des garanties pleinement valables d'une loyale exécution de la suppression des expériences nucléaires, on attend l'établissement, forcément long, d'un contrôle absolu, ne risque-t-on pas, par souci trop exclusif de la sécurité matérielle, de subir une défaite sur le plan spirituel devant une opinion publique impatiente, parce que terrorisée par les conséquences de la guerre nucléaire et inquiète des conséquences sanitaires de semblables expériences en temps de paix ?

55. C'est à ce difficile dosage des différents risques que l'Assemblée devra se livrer.

56. Certes, il est exact que la suppression des expériences nucléaires n'est qu'une entrave à une certaine forme de l'armement futur et ne constitue pas, par conséquent, à proprement parler, une oeuvre de désarmement. Il est vrai aussi que le refus de siéger à la Commission de désarmement des Nations Unies peut faire douter de la sincérité de l'Union Soviétique. Cependant, si de telles objections ont leur valeur auprès des autorités responsables, quelle emprise auront-elles sur les peuples dans l'état actuel d'inquiétude qu'ils connaissent, et de quelles facultés réelles d'action jouiront ces autorités responsables si leur politique de refus, non seulement n'a pas l'adhésion de leur opinion publique, mais la heurte au point qu'elle prenne parti pour la politique opposée ?

57. Voilà les aspects logiques et psychologiques qui rendent si difficile un choix.

58. De toutes façons, même si l'arrêt des expériences nucléaires devait être décidé pour l'avenir, celui-ci ne saurait à lui seul dispenser d'une organisation de la défense par rapport aux moyens nucléaires actuellement détenus.

59. Il est clair, en effet, que tant que certains pays disposeront d'armes atomiques, on ne saurait condamner les autres nations à n'avoir qu'un armement suranné (mieux vaudrait dans ce cas déclarer d'avance qu'on ne se défendra pas), c'est-à-dire à n'avoir ni fusées, ni armes tactiques, ni armes à long ou moyen rayon d'action susceptibles de détruire les bases de départ de l'agresseur éventuel.

60. La question des rampes de lancement ne serait pas résolue par la suppression des expériences nucléaires. Elle est liée à la renonciation strictement contrôlée à l'emploi de toute arme atomique, que nous venons d'évoquer.

### *3.2. La renonciation aux armes intercontinentales*

61. Pour accepter la non-utilisation militaire des espaces ultra-atmosphériques, la déclaration soviétique du 15 mars 1958 pose une condition et émet une suggestion.

62. La condition est la liquidation des bases étrangères en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, c'est-à-dire la suppression des bases de bombardiers et des futures rampes de lancement en Angleterre, en France, en Italie, en Turquie, aussi bien que des installations américaines et françaises du Maghreb.

63. Autrement dit, contre la renonciation par l'U. R. S. S. à l'usage de l'arme intercontinentale, il est demandé, d'entrée de jeu, à l'Occident, l'abandon de l'essentiel de son dispositif militaire. Or il est bien évident qu'une telle exigence ne peut être acceptée isolément sous cette forme absolue et qu'elle ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'un accord global sur le désarmement.

64. Quant à la suggestion présentée, elle est la suivante : il ne pourrait être procédé au lancement de fusées dans l'espace extra-atmosphérique que dans le cadre d'un programme international, tandis qu'un contrôle serait institué sous l'égide des Nations Unies en même temps que, sous cette même égide, serait organisée une coopération internationale pour les recherches scientifiques dans le domaine de l'exploitation de l'espace.

65. Si paradoxale que puisse paraître l'attitude soviétique tout à coup favorable aux Nations Unies, alors qu'elle vient de refuser l'examen de la question du désarmement dans ce cadre, une telle proposition mérite d'être retenue et poussée jusqu'à sa réalisation. Elle entre, en effet, tout à fait dans la ligne des vues occidentales, à la fois résolument orientées vers le contrôle international et vers l'emploi pacifique des recherches, et délibérément soucieuses d'écarter les affirmations dénuées de portée pratique et non assorties d'un contrôle effectif d'application.

66. Ainsi, en ce domaine, tout en montrant l'exagération des conditions posées en vue d'obtenir un indispensable assouplissement de celles-ci dans le cadre d'un accord général sur le désarmement, une recherche d'accord positif doit être entreprise sur la base des propositions de contrôle international faites par l'Union. Soviétique.

*Création de zones de neutralisation*

67. Le souci de la réunification de l'Allemagne et de la libération des pays satellites, joint au désaccord persistant aux Nations Unies sur le plan du désarmement général, conduit assez facilement l'esprit vers une volonté de dénucléarisation (sinon de démilitarisation) de caractère régional susceptible à la fois d'aider à la libération des peuples opprimés par la disparition de la contrainte militaire installée jusqu'ici dans ces pays, et de faciliter l'organisation du contrôle du désarmement sur un plan régional et limité.

68. A ces vues de l'esprit correspond assez exactement le plan Rapacki.

69. Dans une zone — comprenant, selon le plan initial polonais, les deux Allemagne et la Pologne et, depuis que l'Union Soviétique a apporté son appui au plan Rapacki, également la Tchécoslovaquie, il y aurait dénucléarisation, c'est-à-dire interdiction absolue de détention d'armes atomiques et de tous moyens de défense contre celles-ci dans ladite région.

70. Du fait de cette privation des armes les plus modernes, même de défense, les troupes étrangères, sans en avoir l'obligation en vertu du plan, seraient pratiquement conduites à une évacuation de fait de la zone dénucléarisée afin d'éviter l'état d'insécurité dans lequel elles seraient, faute de telles armes, dangereusement placées.

71. Ainsi, on aboutirait à la possibilité, entièrement nouvelle, d'une double réussite.

72. D'une part, la mise en action d'un contrôle international serait réalisée pour le respect de la dénucléarisation prescrite, et, parce que plus facilement effectif dans cette zone limitée, ce contrôle constituerait une sorte de test en vue d'une solution future, par voie d'extension, du problème général du désarmement contrôlé.

73. D'autre part, on aboutirait, en fait, dans ladite région à une libération de toutes les troupes étrangères qui y stationnent, offrant ainsi aux pays compris dans la zone, par dégagement de l'étreinte militaire étrangère, la facilité de procéder à de libres élections et de recouvrer démocratiquement le régime politique qui leur convient.

74. On aurait tort de ne pas tenir compte de cette vision, sans doute idéalisée, du plan Rapacki, car l'éveil de l'espéance est un élément fondamental dans la lutte d'influence qui se joue sur le terrain psychologique entre l'Union Soviétique et les nations occidentales. Cependant on commettrait une erreur aussi manifeste en n'étudiant pas plus prosaïquement les conséquences exactes d'un tel projet. Il convient donc de dresser une sorte de bilan entre les risques du désengagement militaire et les espoirs du désengagement politique avant de prendre position.

75. En premier lieu, y a-t-il un véritable danger, sur le plan de la sécurité, à accepter le plan Rapacki ?

76. Nous aurions voulu que le projet dé résolution adopté récemment par la commission des Questions de Défense et des Armements de l'U. E. 0. vînt nous éclairer de façon plus technique. Le communiqué final de la Conférence des Ministres de l'O. T. A. N., réunie les 15, 16 et 17 avril à Paris, ne fournit pas d'indications plus détaillées sur ce problème particulier et se borne à formuler les exigences d'une défense jouant le rôle d'un véritable bouclier. Il résulte cependant clairement de ces documents qu'un trouble profond serait apporté à la sécurité de l'Occident en cas d'adoption de ce plan dans sa forme actuelle.

77. Diverses personnalités ont cependant une vue plus optimiste sur les conséquences du plan Rapacki.

78. Certains peuvent penser que la portée intercontinentale des. engins nucléaires dévalue l'utilité des armes détenues à la proximité des frontières. D'autres peuvent considérer que les possibilités de riposte que détient l'O. T. A. N. à l'extérieur de la zone du plan Rapacki suffisent à la défense occidentale. D'autres enfin peuvent aller jusqu'à penser que l'esprit de révolte révélé par les événements de Hongrie empêche l'Union Soviétique de compter sur les divisions recrutées en pays satellites et que cet appauvrissement russe, augmentant notre propre sécurité, nous permet d'envisager la dénucléarisation proposée avec une certaine confiance. Les chefs militaires eux-mêmes ne paraissent pas d'accord.

79. De toutes façons, il y a des données de fait auxquelles nous devons réfléchir.

80. D'une part, prohiber la fabrication et le stockage des armes nucléaires dans une région déterminée, quelle qu'elle soit, n'a jamais constitué pour ladite zone une raison de tranquillité puisque les engins atomiques de l'agresseur peuvent toujours l'anéantir alors même qu'elle ne détient aucun engin pour riposter. La présence d'armes nucléaires attire-t-elle les bombes ou empêché-telle leur emploi parce que leur usage n'est plus sans risque, c'est un problème qui n'est pas d'avance résolu. Le moins qu'on puisse dire est que la dénucléarisation n'est pas, par elle-même, une garantie pour les pays qui l'admettent.

81. D'autre part et surtout, c'est l'ensemble du monde occidental qui est en cause et l'on peut difficilement affirmer que l'adoption du plan Rapacki n'accroîtrait pas ses risques en raison de deux considérations qui n'apparaissent pas contestables.

82. Le départ des troupes étrangères de la zone considérée se ferait en tout état de cause au détriment de l'Occident puisque l'espace kilométrique est décuplé du côté russe jusqu'au Pacifique par rapport à l'espace occidental jusqu'à l'Atlantique. Il est dès lors de fait que l'évacuation projetée de part et d'autre accentuerait le risque à l'Ouest. Il n'est même pas certain que le retrait des troupes américaines de ladite zone, en les privant d'un recul suffisant, ne les obligerait pas à quitter le sol européen.

83. Par ailleurs n'est niée par personne l'écrasante supériorité soviétique en armes conventionnelles. Dès lors le danger ne serait pas seulement de désarticuler l'O. T. A. N., ce serait de mettre l'Occident à la merci des chars russes. Toute acceptation du plan Rapacki devrait donc obligatoirement être subordonnée à l'extension aux armements conventionnels et à l'établissement d'un contrôle territorial et aérien s'éten-dant au-delà de la zone neutralisée puisque c'est de cet au-delà que partiraient les forces classiques d'agression.

84. En second lieu, en contre-partie des risques de ce désengagement militaire, quelles sont les chances d'un désengagement politique

85. Du côté de l'Allemagne, aucun pas nouveau n'est proposé dans le sens de la réunification. Il n'est même pas exclu qu'un relâchement de ses attaches directes avec l'ensemble du monde occidental ne diminue davantage les chances de réunification que ne les accroîtra le départ des troupes russes de l'Allemagne orientale.

86. Du côté des pays satellites, l'espérance d'une plus facile libération peut-elle raisonnablement être entretenue ? Non seulement l'Union Soviétique n'a pas jusqu'ici donné son accord à l'extension du plan Rapacki à la Hongrie, mais M. Khrouchtchev a averti les amateurs de provocations que s'ils essayent une nouvelle contre-révolution ils se heurteront aux forces de tous les peuples socialistes, et que les forces soviétiques seront mises à la disposition de la classe ouvrière contre les provocateurs. Est-on sûr dès lors que la libération de la zone Rapacki de toutes forces russes permettra un retour à la liberté sans retour offensif des troupes soviétiques sous prétexte d'inadmissibles provocations à rencontre du régime communiste ?

87. L'Assemblée aura à tenir compte de ces éléments, mais elle devra aussi, sans nul doute, se pencher, là encore, sur les aspects psychologiques de ce redoutable problème.

88. Il est dangereux de décevoir même des espérances que les lendemains sont appelés à trahir. Plutôt que d'opposer un refus au plan Rapacki, mieux vaut en améliorer les conditions par un contrôle plus total et étendu en dehors même de la zone prévue aux forces conventionnelles, et par une négociation du désengagement politique comme contrepartie du désengagement militaire éventuellement consenti. Il serait dangereux de compromettre la sécurité occidentale par une politique mobile et hardie sans précautions suffisantes. Il serait dangereux aussi, sous prétexte de précautions à prendre, de garder un immobilisme fermé devant les perspectives ouvertes par le plan Rapacki.

89. L'Assemblée devra cependant prendre parti.

*L'amélioration des rapports Est-Ouest*

90. L'une des meilleures armes soviétiques se trouve assez paradoxalement sur le terrain psychologique. Répondant avec habileté aux aspirations de tous les peuples, elle propose la conclusion d'un pacte de non-agression entre les Membres de l'O. T. A. N. et ceux du Pacte de Varsovie, la discussion de mesures propres à accroître les échanges commerciaux, la fin de la propagande de guerre.

91. Dans cette voie, la contre-offensive psychologique des nations occidentales a été notoirement trop faible.

92. Sans se faire trop d'illusions sur son efficacité réelle, il n'y a aucune raison de ne pas répondre favorablement à la proposition d'un pacte de non-agression. Sur ce point, on doit suivre M. Macmillan et de façon concertée opposer les signatures de l'ensemble des nations à un pacte qui, sans risque d'une rupture de l'O. T. A. N., peut rallier à l'Occident ceux que la propagande de paix des Soviets risque d'éblouir uniquement en sa faveur.

93. Sans imaginer que les relations commerciales peuvent entraîner rapidement un changement d'orientation politique, il est nécessaire de les intensifier au maximum. Nous regrettons pour notre part que la proposition d'une conférence économique Est-Ouest ait été faite le 10 avril 1958 à Genève, non pas par un représentant de l'Occident, mais par un délégué soviétique devant la Commission Économique des Nations Unies pouf l'Europe.

94. Mais c'est surtout sur le plan culturel et humain que des initiatives vigoureuses sont à prendre pour faciliter la circulation des personnes entre l'Est et l'Ouest, pour provoquer, par les voyages et par les écrits, la comparaison entre le statut du travailleur soviétique et celui du travailleur en Occident sur le plan de la liberté individuelle et de la dignité humaine.

95. Nous sommes trop timides pour exposer nos raisons de confiance dans le triomphe de la liberté, et sur le plan psychologique nous sommes peut-être imprudents par trop de prudence. Si nous avons insisté sur les aspects psychologiques des problèmes que l'Assemblée a à examiner, c'est précisément parce que rien ne serait plus dangereux que de s'aliéner la sympathie des hommes par des attitudes qui, si justifiées soient-elles, leur apparaissent incompréhensibles. Notre conclusion à cet égard sera toujours la même : ce qui guide les individus comme les nations, c'est l'intérêt dans les décisions subalternes et le sentiment dans les options essentielles. Sous l'empire de la crainte ou de l'application froide des solutions rationnelles, ne laissons pas sur le plan essentiel — celui de l'âme humaine — le champ trop libre à nos adversaires.

96. La commission politique a examiné ce rapport dans ses grandes lignes au cours de deux réunions, la première à Berlin les 31 mars, 1er et 2 avril 1958, la seconde à Strasbourg le 28 avril 1958. Ses membres sont convenus que le rapporteur présenterait le rapport à l'Assemblée à l'ouverture de la discussion générale sur la politique générale des États membres du Conseil de l'Europe à la lumière des récents développements de la situation internationale, le 2 mai 1958.