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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 936
19 janvier 1959

Problème de Berlin

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Paul STRUYE, Belgique

1. 1958 - 10e session - Troisième partie

A. 1. Projet de résolution présenté par la commission politique

1. L'Assemblée,

2. Profondément préoccupée par la gravité du problème soulevé par les propositions du Gouvernement de l'U.R.S.S. sur le régime futur de Berlin-Ouest et l'apparence d'ultimatum à terme qui leur a été donnée,

3. Rappelle qu'aucun accord international ne peut être résilié unilatéralement, et que le Gouvernement soviétique demeure lié par les engagements qu'il a pris à Londres le 12 septembre et le 14 novembre 1944, à Berlin le 7 juillet 1945, à New-York le 4 mai 1949 et à Paris le 20 juin 1949, et qui garantissent la protection de Berlin-Ouest par les forces occidentales et leur liberté d'accès à ce secteur ;

4. Constate que la population de Berlin- Ouest a librement et clairement affirmé aux élections du 7 décembre 1958 sa fidélité inébranlable à la démocratie et à la liberté ;

5. Estime que cette liberté ne pourrait être .maintenue à l'avenir si Berlin-Ouest devenait une ville à l'abandon, encerclée par les forces soviétiques qui seraient en mesure, sous le moindre prétexte, d'intervenir sur son territoire ;

6. Considère en conséquence que les puissances occidentales, respectueuses de la parole donnée, ont à juste titre opposé un refus énergique et unanime aux propositions soviétiques ;

7. Considère enfin que le devoir des Occidentaux est d'engager le plus tôt possible avec l'Union Soviétique une négociation sur l'ensemble du problème allemand qui, tout en garantissant les droits imprescriptibles des Berlinois de l'Ouest, ouvrirait la voie à un règlement acceptable, tenant compte des exigences de la sécurité de tous les États intéressés.

B. 2. Projet de directive

L'Assemblée charge son Président de transmettre la Résolution... aux ministres des Affaires Étrangères, membres du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

C. 3. Exposé des motifs (présenté par M. STRUYE)

1. Observations préliminaires

1. Au cours d'une réunion tenue le 13 décembre 1958, la commission politique a décidé de déroger à la pratique traditionnelle des discussions générales sur la situation internationale et de recommander que l'Assemblée s'attache plutôt, pour sa session de janvier, à l'examen d'une question d'actualité particulièrement importante : le problème de Berlin. La Commission Permanente, réunie le 15 décembre 1958, a approuvé cette proposition.

2. La commission politique a aussi exprimé le voeu que le débat se termine par l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation sans le retard qu'implique un nouveau renvoi en commission. La différence entre une recommandation et une résolution est que la première s'adresse au Comité des Ministres, mais non la seconde. En fait, on n'oserait affirmer que le Comité des Ministres ait, depuis quatre ou cinq ans, tenu réellement compte des recommandations de l'Assemblée relatives à la situation internationale. On peut le déplorer et chercher à en déterminer les raisons. Mais il faut conclure de cette situation que le principal intérêt des débats de l'Assemblée est moins de permettre l'envoi d'un avis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que de donner l'occasion à des parlementaires d'un grand nombre de nations européennes de discuter de questions d'intérêt commun et, par cette discussion, de dégager un point de vue européen. L'Assemblée a espéré qu'en exprimant les vues de l'opinion publique européenne sur les principaux événements de l'actualité, elle pourrait, d'une part, contribuer de façon générale à la solution des problèmes et, d'autre part, aider les peuples de nos pays à prendre conscience de leur appartenance à la communauté européenne. Dans ces conditions, il sera souvent indifférent que les conclusions de l'Assemblée soient rédigées sous forme de résolution plutôt que de recommandation. Peut-être est-il même préférable que, dans certains cas tout au moins, elles se présentent sous forme de résolution[2] que le Président de l'Assemblée peut adresser personnellement à chaque ministre des Affaires Étrangères en le priant, par exemple, de lui communiquer ses observations ou éventuellement de les exposer dans un discours à l'Assemblée au cours d'une session ultérieure. En ce qui concerne le problème de Berlin, il pourrait y avoir certaines raisons particulières militant en faveur de l'adoption d'une résolution, par exemple si les conclusions de l'Assemblée devaient être telles qu'elles s'adresseraient plutôt aux États ayant des responsabilités à Berlin qu'au Comité des Ministres tout entier. Enfin, il y a lieu de noter que, si l'Assemblée adoptait une recommandation en janvier, il serait pratiquement exclu que le Comité des Ministres se réunisse pour l'examiner avant le mois d'avril.

3. Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, votre rapporteur se propose d'examiner les propositions soviétiques relatives à Berlin et les réactions qu'elles ont suscitées jusqu'à présent dans les pays occidentaux. Il examinera ensuite si l'attitude occidentale convient à l'évolution probable de la situation dans les quatre prochains mois, et il s'efforcera enfin de signaler les questions qui intéressent particulièrement le Conseil de l'Europe du point de vue de sa tâche d'édification de la communauté européenne.

2. Les propositions soviétiques sur Berlin

4. Les propositions soviétiques relatives à Berlin ont été publiées par l'agence Tass le 27 novembre 1958. Voici quels en étaient les principaux points :

a. L'U.R.S.S. notifie aux puissances occidentales qu'elle considère comme nuls et non avenus le Protocole relatif aux zones d'occupation de l'Allemagne et à l'administration du Grand-Berlin adopté en septembre et novembre 1944 par les trois puissances, ainsi que les accords complémentaires qui y sont liés et l'accord à quatre de mai 1945 concernant le système de contrôle en Allemagne.

b. L'U.R.S.S. remettra à la «République Démocratique Allemande » toutes les fonctions qu'elle exerce en vertu de ces accords, conformément à l'accord conclu en septembre 1955 entre l'Union Soviétique et la « République Démocratique Allemande »

c. En conséquence, la « République Démocratique Allemande » exercera à l'avenir sa souveraineté sur terre, sur mer et dans les airs.

d. Il sera mis fin aux rapports entre représentants soviétiques et occidentaux à Berlin.

---

2. Il y a lieu de noter que l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale a récemment adopté une résolution sur Berlin. Elle avait été précédée en cela, auparavant, par la Conférence des parlementaires des pays de l'O.T.A.N., qui, il est vrai, n'est pas un organisme officiel.

e. Le commandement soviétique à Berlin sera supprimé, et les troupes affectées à sa garde seront retirées.

f. Toutes ces questions feront l'objet de négociations entre l'Union Soviétique et la « République Démocratique Allemande ».

g. L'U.R.S.S. propose que Berlin-Ouest soit démilitarisé et reçoive le statut de ville libre ; l'U.R.S.S. négocierait à ce sujet avec les trois puissances occidentales.

h. Au cas où ces propositions seraient rejetées, il ne subsisterait aucun sujet de négociation éventuelle concernant Berlin.

i. Pour permettre ces négociations, l'U.R.S.S. n'introduira ces modifications au régime actuel que dans six mois, et n'apportera aucune entrave au trafic occidental à destination et en provenance de Berlin.

j. Si aucun accord n'est intervenu d'ici six mois, l'Union Soviétique mettra ses projets à exécution.

5. Ces propositions supposent que les forces occidentales se retirent de Berlin, laissant la ville encerclée par les forces armées du camp soviétique. Elles impliquent que la meilleure solution de la question de Berlin serait, du point de vue des Soviets, ainsi qu'ils l'ont affirmé à plusieurs reprises, que la République Fédérale d'Allemagne quitte l'O.T.A.N. et que la «République Démocratique Allemande» se retire du Pacte de Varsovie. Ainsi, la neutralisation de l'Allemagne demeure l'objectif fondamental de la politique soviétique. A court terme, son objectif est d'obtenir la reconnaissance du régime de l'Allemagne orientale. Le délai de six mois accordé par le Gouvernement soviétique semble correspondre à une volonté de contraindre les puissances occidentales à négocier sous la menace d'un ultimatum.

6. L'Union Soviétique n'a pas modifié son point de vue au sujet de la réunification allemande et du traité de paix avec l'Allemagne : la réunification devrait être réalisée par un accord entre l'Allemagne occidentale et l'Allemagne orientale, établissant une confédération allemande au sein de laquelle chaque partie de l'Allemagne conserverait son régime politique ; le traité devrait faire l'objet de négociations à quatre.

3. Les données politiques du problème de Berlin

7. Contrairement à ce qu'affirmait M. Khrouchtchev le 10 novembre 1958, l'Accord de Potsdam ne fait pas mention de Berlin. Il ne traite que de l'établissement du Conseil des Ministres des Affaires Étrangères et des principes applicables au traitement de l'Allemagne.

8. C'est par la reddition sans condition de l'Allemagne en 1945 que les puissances occidentales ont acquis les droits qu'elles exercent à Berlin, ainsi que leur droit d'accès à cette ville. Ces droits ont été reconnus dans les accords conclus avec l'U.R.S.S. au sein de la Commission consultative européenne, notamment le Protocole du 12 septembre 1944 relatif aux zones d'occupation en Allemagne et à l'administration du Grand-Berlin, par lesquels les trois (plus tard les quatre) puissances assumaient officiellement l'autorité suprême sur l'Allemagne, et fixaient les conditions de l'occupation, en particulier délimitant les zones d'occupation de l'Allemagne et les secteurs d'occupation du Grand-Berlin. Ces conditions ont fait l'objet des deux Déclarations du 5 juin 1945, dont la seconde faisait expressément mention de Berlin. La question de l'administration de Berlin par les quatre puissances, déjà traitée au sein de la Commission consultative européenne dans l'accord du 14 novembre 1944, a fait l'objet de l'Accord du 7 juillet 1945, qui prévoyait l'institution d'une Kommandantura de la ville.

9. Les droits d'accès à Berlin des puissances occidentales sont inhérents à leur droit d'occupation de la ville. Ceux-ci ont été reconnus dans les arrangements conclus avec les autorités militaires soviétiques en 1945. En outre, dans les accords de New-York et de Paris de 1949, l'Union Soviétique a pris l'engagement de rétablir les communications qui existaient avant le blocus de Berlin. Par là, elle a reconnu pour les alliés et pour l'Allemagne le droit d'accès à la ville. Enfin, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont pris l'engagement, dans une déclaration publiée à l'issue de la conférence des neuf puissances qui s'est tenue à Londres en octobre 1954, de maintenir leurs forces à Berlin en réaffirmant qu'ils considéreraient toute attaque contre Berlin comme une attaque dirigée contre leurs forces et contre eux-mêmes.

10. Peu après la fin de la guerre, le Gouvernement de Moscou a commencé à prendre des mesures pour isoler la zone soviétique. Le 16 juin 1948, ses représentants ont quitté le Commandement interallié de Berlin, ce qui a pratiquement mis fin à l'administration de la ville par les quatre puissances. Le 24 juin a été institué le blocus total de Berlin-Ouest. Celui-ci a échoué grâce au courage de la population et à l'établissement du pont aérien allié.

11. Depuis lors, on a continué à vouloir contraindre les ressortissants alliés à traiter directement avec les autorités d'Allemagne orientale. En juillet 1957, les autorités soviétiques ont fait savoir qu'elles ne délivreraient plus de visas d'entrée ou de transit en zone orientale d'Allemagne pour les voyages privés de citoyens américains, britanniques ou français. Depuis janvier 1958, elles refusent de délivrer des visas aux titulaires de passeports diplomatiques ou de service des pays alliés qui veulent se rendre en Allemagne de l'Est ou traverser ce pays. Cependant, les militaires des garnisons occidentales à Berlin voyageant entre cette ville et l'Allemagne occidentale ne sont pas soumis à cette règle.

12. A l'heure actuelle, l'administration conjointe des quatre puissances à Berlin ne s'exerce plus que sur le Centre de sécurité aérienne allié, deux lignes de télécommunications et la prison de Spandau où sont incarcérés les criminels de guerre.

4. La réaction occidentale

13. Les Occidentaux ont défini leur attitude, face aux propositions soviétiques, dans trois documents : (a) la déclaration des ministres des Affaires Étrangères de France, de la République Fédérale d'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis du 14 décembre 1958 ; (b) la déclaration relative à Berlin adoptée le 16 décembre 1958 par le Conseil de l'Atlantique Nord ; (c) les réponses individuelles faites le 31 décembre 1958 par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, et le 5 janvier 1959 par la République Fédérale d'Allemagne, après consultation des autres pays membres de l'O.T.A.N. Cette attitude peut se résumer comme suit :

> *Les puissances occidentales ne négocieront pas sous la menace d'un ultimatum de six mois qui préjugerait du résultat de la négociation.*
>
> *Les puissances occidentales mettent en garde l'Union Soviétique contre toute dénonciation unilatérale des accords à quatre relatifs à Berlin ; elles ne renonceront pas à leurs droits d'être à Berlin et d'y avoir accès, et continueront à tenir l'Union Soviétique pour responsable de la liberté d'accès à la ville. Elles n'accepteront pas non plus que la « République Démocratique Allemande » se substitue à l'Union Soviétique à cet égard.*
>
> *Les puissances occidentales repoussent les propositions relatives à la constitution d'une ville libre de Berlin-Ouest, qui sont inacceptables pour sa population, ainsi qu'il résulte à l'évidence des élections du 7 décembre 1958, et qui la laisseraient sans défense.*
>
> *Les puissances occidentales considèrent que la situation à Berlin n'est qu'un aspect du problème allemand. Elles sont prêtes à engager des pourparlers à quatre sur la réunification de l'Allemagne, la sécurité européenne et le traité de paix avec l'Allemagne.*

5. L'importance de Berlin

14. Avant de poursuivre l'examen de l'attitude occidentale, il faut préciser ici l'importance de Berlin et l'intérêt que revêt cette ville pour l'Occident. La commission politique a eu l'occasion de se réunir à Berlin au printemps dernier et de rencontrer de nombreux Berlinois. Berlin leur est apparue essentiellement comme un avant-poste politique de l'Occident. C'est une sorte d'exposition permanente de l'Occident. C'est le lieu où s'affirme constamment la supériorité du régime et du mode de vie des nations libres. C'est aussi la porte d'évasion de la plus grande partie des deux millions de réfugiés qui ont fui l'Allemagne de l'Est et « choisi la liberté ». L'abandon de Berlin par les Occidentaux se traduirait par une rupture de l'équilibre des forces actuellement établi entre les deux blocs, et serait un manquement grave et impardonnable aux engagements solennels et répétés d'assistance que l'Occident a pris à l'égard des Berlinois.

6. Les perspectives

15. Les Occidentaux, avec une unanimité dont il faut se féliciter, ont affirmé leur volonté de respecter leurs engagements et de maintenir leurs forces à Berlin-Ouest. Mais l'Union Soviétique a pour politique déclarée de mettre fin dans quatre mois au statut quadripartite de Berlin et de remettre ses responsabilités aux autorités de l'Allemagne de l'Est. Qu'arrivera-t-il si, de part et d'autre, on met à exécution les intentions ainsi manifestées? De graves difficultés se produiront inévitablement. Le trafic terrestre civil est, à l'heure actuelle, déjà contrôlé par les agents de l'Allemagne de l'Est, mais ce contrôle ne s'étend pas au trafic ferroviaire et routier militaire allié. Il est à craindre que les autorités de la « D.D.R. » émettront la prétention de contrôler aussi ce trafic, et, si les Occidentaux s'y refusent, ils devront, soit faire usage de la force, soit, rétablir le pont aérien. On peut toutefois se demander, d'une part, si ce pont aérien pourrait fonctionner comme en 1948 en cas de suppression du Centre de sécurité aérienne quadripartite de Berlin et, d'autre part, si la « République

Démocratique Allemande » n'alléguera pas la violation de son espace aérien pour invoquer le Pacte de Varsovie. Qu'adviendrait-il enfin des réfugiés qui sont régulièrement transportés par la voie aérienne dans des avions commerciaux des pays alliés ? Le danger que des incidents se produisent, que des avions soient interceptés et obligés d'atterrir n'est pas négligeable, et cela doit suffire à faire prendre conscience de la gravité de la situation qui existera vraisemblablement dans quatre mois.

16. Il faut aussi admettre que la position de l'Occident est à certains égards paradoxale. Il est en soi anormal de prolonger une occupation militaire quatorze ans après la fin de la guerre. L'Union Soviétique, qui a offert de retirer ses troupes, a habilement manoeuvré en se donnant l'apparence d'une attitude plus magnanime envers le pays vaincu. Sans doute, cette générosité n'est qu'un trompe l'oeil. En retirant ses troupes de Berlin-Est, l'Union Soviétique les maintiendrait à pied d'oeuvre à proximité immédiate de la ville. Elle serait en mesure de les y réintroduire et de leur faire occuper Berlin-Ouest au moindre incident, ou sous prétexte de rétablir l'ordre menacé, suivant les méthodes pratiquées en 1956 à Budapest. Il faut, cependant, se rendre compte que les Occidentaux n'ont pas matériellement la possibilité d'empêcher les mouvements éventuels de forces russes de Berlin-Est vers le territoire de la « D.D.R. » ou inversement, ni le transfert de leurs pouvoirs aux autorités de la « D.D.R. » Il paraît résulter de l'ensemble de ces considérations que, si l'Occident a incontestablement raison de repousser les propositions soviétiques concernant Berlin, il lui faut formuler des contre-propositions qui puissent amener l'Union Soviétique à un arrangement acceptable pour tous sur l'ensemble du problème allemand.

17. Dans cette recherche d'un arrangement, on se trouve en présence d'une difficulté majeure. Le 12 décembre encore, l'agence Tass a rappelé que l'U.R.S.S. refuse de participer à des négociations quadripartites sur la réunification de l'Allemagne, ce problème devant être résolu par voie de négociations entre les « deux Allemagne ». En outre, elle entend que soient conservées les « conquêtes socialistes » du régime de Pankow. Il faut, à ce sujet, se poser une question. L'attitude occidentale est, bien entendu, que l'Union Soviétique demeure moralement et juridiquement tenue de rétablir l'unité allemande par voie d'élections libres, conformément à l'accord conclu à la réunion au sommet de juillet 1955, et l'Occident est disposé à engager immédiatement des négociations quadripartites sur cette base. Mais l'U.R.S.S. n'y est nullement disposée. Ne conviendrait-il donc pas, à moins de renoncer à sortir de l'impasse, d'examiner si d'autres voies ne pourraient mener à un progrès ? Il y a tout d'abord l'offre constante de l'U.R.S.S. selon laquelle l'avenir de l'Allemagne devrait être déterminé par les deux Gouvernements allemands. Cette suggestion ne peut être acceptée telle quelle, car il est impossible de mettre sur un même pied la Bundesrepublik de Ronn, pays libre et démocratique, et la « D.D.R. » pratiquement et organiquement inféodée au bloc soviétique. Mais on pourrait envisager des formules plus souples qui, sans impliquer la reconnaissance du « Gouvernement » de Pankow, n'excluraient pas certains contacts.

18. De même, il est difficile de savoir si la nouvelle méthode qui consiste à tenir des conférences d'experts techniques avant la négociation d'un accord pourrait être utilisée en ce qui concerne le problème allemand. Cette méthode a permis d'obtenir jusqu'à présent des résultats intéressants en ce qui concerne la suspension contrôlée des expériences nucléaires ; des experts techniques s'occupent à l'heure actuelle ? avec malheureusement moins de succès jusqu'à présent ? de la prévention des attaques par surprise. Il n'est peut-être pas impossible qu'une conférence d'experts techniques des pays intéressés soit de nature à mettre fin à l'immobilisme actuel de l'attitude des deux blocs. Il ne saurait être question d'accepter les exigences inadmissibles des communistes, mais il ne faut pas non plus se refuser à toute discussion. Les réponses occidentales aux propositions de M. Khrouchtchev réfutent admirablement l'argument soviétique. Cependant, le problème des deux Allemagne et des deux Berlin demeure au point mort. Aucun progrès n'est en vue. Il serait regrettable pour le Conseil de l'Europe de se résigner à cette fâcheuse et dangereuse stagnation.

19. Que se passera-t-il cependant si, malgré les efforts des Occidentaux pour formuler des contre-propositions, le, Gouvernement soviétique exécute sa menace dans le délai de six mois, qui est déjà réduit à quatre mois ? Les puissances occidentales pourraient peut-être porter le problème devant les Nations Unies. On a pu, à vrai dire, constater parfois que les puissances occidentales sont peu soucieuses de porter leurs problèmes devant l'organisation qui a pris la suite de leur alliance de la dernière guerre et qu'elles se contentent généralement de se laisser citer devant cette instance. En attirant l'attention des Nations Unies sur une situation menaçante pour la paix et sur la situation foncièrement injuste faite à la population de l'Allemagne de l'Est, qui se voit refuser le droit de disposer librement de son sort, on pourrait éclairer les pays non-engagés sur les intentions et les méthodes de l'Union Soviétique et renforcer la position occidentale de l'appui au moins moral qui se dégagerait du vote d'une grande majorité de Membres des Nations Unies.

20. En résumé, personne en Occident ne peut mettre en doute la nécessité impérieuse, tant sur le plan politique que sur le plan juridique et moral, de protéger efficacement la liberté de Berlin-Ouest. Les puissances occidentales sont unanimes, comme la population elle-même, à répondre « non » aux propositions soviétiques. La diplomatie occidentale devrait pourtant être assez souple pour formuler, en ce qui

concerne la réunification allemande, des contre-propositions dans le cadre desquelles le problème de Berlin puisse être résolu de façon acceptable. Il faudra, à cet égard, distinguer entre l'essentiel et l'accessoire. L'essentiel, sur quoi il est impossible de transiger, est le droit de la population de Berlin-Ouest de voir sa sécurité protégée et ses communications avec l'Occident garanties. Le reste est accessoire et peut donner lieu à des accords suivant des modalités variées. L'objet du présent rapport n'est pas de formuler un programme précis à ce sujet, mais de souligner l'esprit dans lequel la négociation pourra être utilement amorcée.

21. La commission politique n'a d'ailleurs pas été appelée à émettre un vote sur toutes et chacune des questions posées ou des suggestions énoncées dans le présent rapport. Conformément à la tradition établie, le vote de la commission n'a porté que sur le texte du projet de résolution ci-dessus. Celui-ci a été adopté, le 19 janvier 1959, par 21 voix contre 0 et 0 abstention.