



Doc. 650

28 avril 1957

Politique générale du Conseil de l'Europe

Rapport

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Kurt Georg KIESINGER, Allemagne

1. INTRODUCTION

1. C'est M. Spaak qui, en 1953, introduisait le premier débat sur la politique générale du Conseil de l'Europe qui ait eu lieu dans cette Assemblée. Depuis lors, ce débat, dont l'objet est de définir une politique européenne commune, s'est tenu régulièrement.

2. Dès le début, le thème central de nos discussions a été la politique de l'Union Soviétique. La communication présentée au nom de la commission des Affaires Générales par M. Spaak, le 14 septembre 1953, s'ouvrait par cette phrase : « C'est la nouvelle politique suivie par l'U. R. S. S. qui est à la base des changements qui se sont produits dans la situation internationale. »

3. Cette phrase aurait pu, avec plus ou moins de justification, servir de préface à tous les rapports sur « la politique du Conseil de l'Europe à la lumière des récents développements de la situation mondiale » qui ont été soumis à notre Assemblée depuis cette date.

4. Dans son rapport, M. Spaak faisait observer que, du fait de la nature spéciale de l'Union Soviétique, « nos convictions seront inévitablement basées sur certaines hypothèses... d'où résultent incontestablement des possibilités d'erreur ». M. Spaak considérait que l'on était amené à envisager deux hypothèses- tout à fait différentes et il peut être utile de rappeler ce qu'il disait à l'époque : « La première, peu probable et qui, à l'heure actuelle, n'est fondée sur aucun événement tangible, serait que l'U. R. S. S., répudiant la doctrine et l'enseignement de ses leaders, a renoncé à son hostilité profonde vis-à-vis de l'Occident, accepte la « coexistence » non comme un compromis momentané pour des raisons d'opportunité, mais comme un fondement permanent de sa politique. L'autre, infiniment plus vraisemblable, est que la détente de ces derniers mois ne représente pas autre chose qu'un changement de tactique, soit que les Russes aient reconnu que des épreuves de force, comme celles de Grèce, de Berlin ou de Corée, loin de conduire à l'affaiblissement de l'Occident, l'ont au contraire poussé à s'organiser; soit que des raisons intérieures obligent à ralentir l'effort qu'exige en U. R. S. S., comme partout ailleurs, une politique de réarmement à outrance; soit enfin que, pour atteindre l'objectif immédiat le plus important — la rupture entre les Etats-Unis et l'Europe en même temps que la désunion entre les pays européens — il apparaisse plus habile de les séduire un par un que de les menacer en bloc. »

5. M. Spaak en déduisait que l'Occident resterait privé de volonté aussi longtemps que le mystère planerait sur les intentions réelles des Soviétiques. Il proposait en conséquence la réunion d'une Conférence à Quatre qui permettrait de sonder ces intentions.

6. Voici maintenant près de quatre ans qu'a eu lieu ce premier débat et, depuis lors, bien des événements se sont produits. Cependant, nos problèmes, nos préoccupations et nos discussions restent, dans une large mesure, dominées par l'existence et par la politique de l'Union Soviétique. Après tous les espoirs et toutes les déceptions éprouvés au cours de cette période, les intentions réelles de l'Union Soviétique ne sont plus pour nous aussi mystérieuses. Néanmoins, nous en sommes encore réduits, à maints égards, à des suppositions dont le temps seul dira si elles étaient fondées.



7. Dans les circonstances présentes, votre commission a cru devoir opérer un choix et se borner à l'examen d'un nombre limité de questions. Ils ne s'agit nullement de limiter le champ de la discussion, mais bien plutôt de le préciser afin de pouvoir en dégager plus aisément une conclusion pratique quant à notre sentiment général sur certaines questions particulières.

2.

La politique soviétique et les événements récents

8. Dans son rapport du 10 octobre 1956 (Doc. 539), M. Benvenuti concluait : « Les changements apparents dans la politique extérieure des Soviets n'empêchent pas que, tout comme dans leur politique intérieure, le but à long terme soit resté inchangé : la révolution mondiale. Les moyens pour y parvenir ont changé. L'U. R. S. S. essaye d'atteindre l'Occident là où il est le plus vulnérable, dans ses relations avec les pays autrefois colonisés. En se présentant comme modèle pour leur développement économique, elle essaye de leur inculquer ses doctrines économiques et, partant, politiques. » La majorité de l'Assemblée avait reconnu la justesse de cette analyse

9. Il y a quatre mois, en janvier dernier, notre Assemblée a tenu un débat sur la situation internationale. L'intérêt se concentrait alors sur les événements de Hongrie et du Moyen-Orient. L'Union Soviétique jouait un rôle décisif dans ces deux séries d'événements presque simultanés.

10. L'Assemblée a adopté à ce sujet les Recommandations 132 et 133. Elle a saisi l'occasion que lui offrait cette crise pour lancer un nouvel appel en faveur de l'unité politique européenne et réclamer instamment l'adoption d'une politique étrangère commune qui soit propre à l'Europe.

11. Au cours des quatre derniers mois, la situation que nous avons examinée au début de janvier n'a pas évolué sensiblement.

12. L'Union Soviétique se pose en défenseur du statu quo en Europe centrale et orientale après les revers qu'a subis sa politique dans ces régions durant l'année passée.

Hongrie

13. En Hongrie, les tentatives de libéralisation du régime sont toujours en butte à une répression impitoyable qui s'est manifestée par des arrestations, des procès, des condamnations à mort, une campagne anti-cléricale, la dissolution de la Société des Écrivains hongrois, etc. Le gouvernement fantoche de Kadar s'est montré un instrument docile entre les mains soviétiques.

14. Cet état de choses a été rendu possible, malgré les protestations de la majeure partie du monde libre, parce que nul ne pouvait assumer le risque d'une nouvelle guerre qu'aurait comporté une intervention armée. Les Nations Unies, dont le Gouvernement national de M. Imre Nagy avait sollicité la protection, se sont révélées incapables de faire appliquer les résolutions de l'Assemblée Générale demandant à l'Union Soviétique de retirer ses troupes de Hongrie et de cesser d'intervenir dans les affaires intérieures de ce pays. La seule mesure positive que l'on ait estimée pouvoir prendre a été la création d'une commission ad hoc, qui a recueilli des témoignages pour dresser un bilan détaillé et faisant autorité des événements de Hongrie.

15. Entre temps, 190.000 réfugiés hongrois ont été admis dans d'autres pays. Votre commission estime que nous nous devons de les remercier tous, et plus spécialement l'Autriche. Un flot de réfugiés a envahi brusquement ce petit pays, qui les a hébergés jusqu'à ce que d'autres nations les prennent en charge; l'Autriche, néanmoins, donne encore asile à près de 40.000 réfugiés.

Autres pays satellites

16. Dans les autres pays satellites — Roumanie, Bulgarie, Albanie, Tchécoslovaquie et Allemagne orientale — l'influence russe s'est maintenue, voire renforcée. Les déviations révisionnistes de caractère idéologique et national ont été éliminées dès qu'elles se sont fait jour. Il ne fait pas l'ombre d'un doute que, dans tous ces pays, la majorité de la population est hostile au régime qui lui est imposé, bien que les conditions ne soient pas partout les mêmes. Mais la brutale répression du soulèvement hongrois — comme des émeutes d'Allemagne orientale qui l'avaient précédé — et l'impuissance du monde occidental à prêter son appui ont enseigné au mouvement de résistance la circonspection. Malgré la campagne de

déstabilisation, l'Union Soviétique a administré la preuve qu'elle était prête à défendre sa position de force par tous les moyens en son pouvoir, et il n'est pas douteux qu'en des circonstances semblables, elle adopterait la même ligne de conduite avec un égal succès.

Pologne

17. Il en irait certainement ainsi en Pologne si une crise éclatait dans ce pays. Sans doute la politique de communisme national de M. Gomulka, soutenue par l'opposition non-communiste qui existe parmi le peuple polonais, s'est-elle maintenue, surtout aux élections parlementaires. Il est certain qu'en raison des graves atteintes déjà portées à leur prestige, les Soviétiques ne se décideraient qu'à contre-cœur à prendre en Pologne les mêmes mesures de répression qu'en Hongrie et ne s'y résigneraient qu'à toute dernière extrémité. M. Gomulka en tire avantage. Il ne faut cependant pas se dissimuler que la Russie Soviétique est parvenue à conserver un certain contrôle sur les événements de Pologne. M. Gomulka a été contraint d'accepter le leadership revendiqué par les Soviétiques, et des forces armées russes demeurent stationnées dans le pays. A l'intérieur du bloc soviétique, la Pologne a été encerclée et isolée par l'U. R. S. S. et les Gouvernements soumis de Prague et de Pankow. De plus, en tant que garante de la frontière Oder-Neisse établie par décision unilatérale de sa part, l'Union Soviétique est en mesure d'exercer une pression constante sur le Gouvernement polonais.

18. Malgré cela, néanmoins, il règne aujourd'hui en Pologne un climat moral et politique bien différent de celui que connaissent tous les autres pays gouvernés par les communistes. La liberté personnelle, la critique publique et l'activité religieuse sont autorisées dans une beaucoup plus large mesure. Les dirigeants soviétiques et les communistes orthodoxes d'ailleurs espèrent peut-être, à la faveur d'une lutte longue et opiniâtre dont on relève de nombreux signes annonciateurs, pouvoir renverser ce processus de façon moins dramatique qu'en Hongrie; mais il est fort douteux qu'ils y parviennent après tout ce qui s'est déjà produit.

19. L'issue de cette lutte, qui sera également influencée par l'évolution encore incertaine de la situation en Russie Soviétique même, aura une incidence décisive sur le cours des événements dans les autres pays satellites et, peut-être, sur l'ensemble des relations entre l'Est et l'Ouest.

20. Il est hors de doute que la Pologne aspire à une aide occidentale qui lui permette de renforcer son autonomie. Une mission économique polonaise se trouve actuellement aux Etats-Unis pour négocier l'octroi de prêts et la Pologne a fait une offre en vue du développement des ressources charbonnières de Haute-Silésie. Votre commission est parvenue à la conclusion qu'il ne serait peut-être pas de bonne politique de ne point répondre aux avances des Polonais, qui désirent renouer relations avec l'Ouest après plus de dix ans d'isolement, sous prétexte que leur régime n'est pas conforme à nos normes démocratiques. Nous ne pouvons pas venir en aide à la révolution hongroise parce que cela aurait signifié une intervention militaire; mais nous pouvons aider la Pologne à renforcer son autonomie et la rendre moins dépendante du monde soviétique, Si nous ne répondons pas à l'appel de ce pays, il pourra être amené à demander l'aide des Soviétiques. Nous estimons donc, sans nous dissimuler les difficultés de la chose, que les puissances occidentales doivent, dans la mesure du possible, fournir une aide économique à la Pologne.

Yougoslavie

21. En Yougoslavie, les événements ont également pris un tour différent de celui qu'escomptaient les dirigeants soviétiques. Aussitôt après la visite du maréchal Tito en U. R. S.S., les relations entre les deux pays se sont à nouveau détériorées, jusqu'à tourner à l'hostilité ouverte. Pour l'heure, la tentative en vue de ramener la Yougoslavie au sein du bloc communiste a fait long feu. Certes, les dirigeants soviétiques n'ont sans doute pas encore renoncé à cet espoir, et il est possible que le maréchal Tito, lui aussi, garde la porte ouverte pour le cas où les événements dans les pays satellites et en Russie Soviétique prendraient une tournure favorable à ses intérêts, à son point de vue et à son désir d'indépendance.

Réunification de l'Allemagne

22. Cela fait maintenant près de quatre ans que la population de la zone d'occupation russe en Allemagne s'est soulevée contre le gouvernement fantoche qui lui a été imposé- L'insurrection a été réprimée par les troupes soviétiques. Depuis lors, le régime n'a pas gagné en popularité. Le peuple réclame des élections libres et sa réunion à la République Fédérale.

23. Depuis les événements de Hongrie et de Pologne, le Gouvernement satellite de Pankow s'est montré particulièrement fanatique dans son soutien de l'Union Soviétique, dont il dépend entièrement. Il a condamné le soulèvement hongrois, critiqué le mouvement « révisionniste » de Pologne, et étouffé les tentatives d'évolution « révisionniste » sur son propre territoire (procès Harich), Quant à la réunification de l'Allemagne,

Ulbricht a récemment déclaré qu'elle ne serait possible qu'une fois créées en Allemagne occidentale les conditions nécessaires à l'établissement d'une société communiste. Des personnalités officielles d'Allemagne orientale se sont élevées contre le réarmement de la République Fédérale en arguant qu'il ne serait plus possible de s'emparer du pouvoir par des moyens « pacifiques » si la bourgeoisie disposait de ressources militaires.

24. Un mémorandum du Gouvernement fédéral en date du 7 septembre 1956 a amorcé un échange de vues avec le Gouvernement soviétique qui se poursuit encore. Au cours de cet échange de vues, le Gouvernement soviétique a déclaré souhaiter une « amélioration décisive » de ses relations avec la République Fédérale, notamment dans les domaines du commerce, des échanges culturels et de la coopération scientifique.

25. Les Soviétiques n'ont cependant pas modifié leur attitude à l'égard de la réunification. Tout en proposant que soit examinée la partie du plan Eden qui a trait à la limitation et à l'équilibre des forces militaires des deux côtés de la ligne de démarcation en Allemagne, le Gouvernement soviétique refuse d'autoriser des élections libres dans la zone orientale. Il propose plutôt des négociations entre la République Fédérale et le Gouvernement satellite de Pankow, mais avec l'intention de maintenir en tout état de cause ce Gouvernement.

26. La théorie soviétique de l'existence de deux « Etats allemands indépendants », qui devraient être chargés de réaliser la réunification de l'Allemagne, est inacceptable. Il en sera ainsi, du moins, tant que n'existera pas en zone orientale un gouvernement librement élu et indépendant. De plus, votre commission estime nécessaire de soutenir fermement la responsabilité conjointe des puissances occupantes en matière de réunification.

27. Tant que subsistera le partage de l'Allemagne, il sera impossible de réduire de façon durable l'état de tension ou d'établir une paix stable en Europe. Telle a toujours été la thèse de l'Assemblée; votre commission croit devoir, une fois de plus, déclarer solennellement que la réunification de l'Allemagne dans la liberté est une condition sine qua non pour l'amélioration durable des rapports entre l'Europe et l'U. R. S. S.

28. Les représentants des trois puissances occidentales qui assument des responsabilités spéciales en ce qui concerne les questions intéressant l'Allemagne dans son ensemble se sont réunis à Washington en groupe de travail avec les représentants de la République Fédérale d'Allemagne pour faire le point du problème de la réunification allemande. La base de leurs conversations est constituée par les propositions occidentales à la Conférence à quatre qui s'est tenue à Genève en novembre 1955, envisagées dans la perspective des événements intervenus depuis lors. Ces échanges de vues doivent se poursuivre.

29. Pour bien des raisons, la Russie Soviétique a intérêt à conserver son emprise sur la soi-disant République démocratique allemande. Ici s'entremêlent des mobiles idéologiques, économiques, militaires et politiques qui tous devront être pris en considération dans toute nouvelle tentative en vue de résoudre le problème allemand. Ceci revient à dire qu'il faut rechercher une solution dans le cadre d'une détente générale entre l'Est et l'Ouest, où les questions de sécurité, de désarmement et de relations économiques joueront un rôle particulièrement important.

Moyen-Orient

30. La nécessité d'une politique concertée n'apparaît nulle part plus urgente qu'au Moyen-Orient. Les puissances occidentales se trouvent là en présence d'une forme de nationalisme qui peut paraître extravagante, mais elles doivent se montrer très prudentes à son endroit de peur de jeter ces populations dans les bras du communisme. Notre intérêt économique vital dans les ressources pétrolières de ces pays subsistera longtemps encore. Les pays du Moyen-Orient dépendent pour leur existence de leurs clients occidentaux. Il est donc raisonnable de supposer que, de part et d'autre, on s'efforcera de trouver aux difficultés présentes une solution propre à créer un climat général de stabilité et de confiance. Votre commission espère sincèrement que les pays membres parviendront à s'entendre sur certains principes en vue de régler la situation.

31. Les questions particulières de Gaza, d'Akaba et du Canal de Suez sont encore difficiles. Depuis le dernier examen que nous avons fait de ce problème, les troupes israéliennes se sont retirées de Gaza et de la péninsule du Sinaï sous la pression des Nations Unies à la suite de l'évacuation de l'Egypte par les troupes britanniques et françaises. La situation entre Israël et l'Egypte demeure cependant extrêmement tendue. Dans ces conditions, la force d'urgence des Nations Unies doit l'estimer sur place pendant que l'on recherche

une solution définitive. La création de zones démilitarisées de part et d'autre de la ligne d'armistice, patrouillées par les forces des Nations Unies, pourrait amener un certain apaisement et, après un certain temps, les puissances neutres pourraient offrir leurs bons offices.

32. Le Canal de Suez est maintenant rouvert à la navigation, mais l'Égypte considère que la gestion en revient à elle seule, exige que les droits de passage lui soient versés intégralement et refuse de laisser les navires israéliens transiter par le Canal. M. Nasser n'est pas disposé à se conformer aux six principes que le Conseil de Sécurité a adoptés à l'unanimité le 14 octobre 1956. Cependant, le Conseil de Sécurité vient de se réunir à la demande des États-Unis pour reprendre la discussion sur le conflit de Suez. Le Conseil de Sécurité s'est ajourné après avoir examiné le mémorandum égyptien du 24 avril 1957. Il faut vivement espérer que l'on trouvera une solution définitive acceptable pour toutes les parties intéressées et que, en même temps, le droit d'Israël à passer librement par le Canal de Suez et le Détroit de Tiran sera reconnu sans réserve et respecté.

33. L'Union Soviétique a également joué un rôle décisif dans les événements du Moyen-Orient. Elle a attisé les passions nationalistes et anticolonialistes dans cette région, notamment parmi les États arabes les plus pauvres. Elle se pose en protectrice de l'indépendance nationale contre les puissances occidentales afin d'étendre son influence dans le Moyen-Orient et de frayer la voie au communisme.

34. On peut discuter de l'importance et de la valeur des livraisons d'armements du bloc communiste à l'Égypte et se demander s'il faut prendre au sérieux la menace soviétique d'intervenir dans le conflit égyptien par l'envoi de « volontaires ». Il n'en est pas moins certain que les événements du Moyen-Orient auraient pris un tour différent si l'Égypte n'avait pas compté sur l'appui soviétique.

35. C'est au début de janvier, au cours de notre session, que la doctrine Eisenhower a été rendue publique. Votre commission apprécie la valeur de cette doctrine, fondée sur la conviction qu'un « vide de puissance » dans cette région serait dangereux, les pays n'étant pas assez forts pour se protéger eux-mêmes. Certes, la doctrine Eisenhower ne saurait résoudre tous les problèmes du Moyen-Orient, mais elle révèle, chez les Américains, une volonté nouvelle et plus marquée de venir en aide aux pays désireux de conserver et de renforcer leur indépendance. On peut cependant se demander s'il suffira de dire à l'Union Soviétique de se tenir à l'écart et de fournir des crédits au titre de l'aide économique, dans la conviction de faire disparaître ainsi le danger d'une « agression indirecte ». Il faut encore compter avec la possibilité d'une poussée locale du communisme, voire d'un noyautage progressif par les communistes, et Ton peut se demander si cette éventualité est couverte par le dispositif de la doctrine qui parle d'« employer les forces armées des États-Unis en tant que le Président le juge nécessaire pour assurer et protéger l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tout pays ou groupe de pays qui demanderait cette aide contre une agression armée ouverte dirigée contre eux par toute nation sous la coupe du communisme international, à condition que cet emploi soit conforme aux obligations contractuelles des États-Unis et à la Charte des Nations Unies ». Une action n'est envisagée que si un pays communiste attaque ouvertement un de ses voisins. L'aide économique est destinée à empêcher les pays de devenir communistes. Cette aide correspond aux mesures préconisées par l'Assemblée dans le passé et il faut espérer que cette politique sera fructueuse. Elle n'aura de chances de succès que s'il est mis un frein aux intrigues politiques fomentées dans cette région, en dehors même des manœuvres soviétiques, dans le cadre d'un règlement général pour la région du Moyen-Orient.

36. En attendant, la doctrine Eisenhower a été approuvée par le Congrès américain, et par la plupart des États musulmans. L'Égypte et la Syrie y sont hostiles. La Jordanie est le théâtre de troubles sérieux et les États-Unis ont déclaré qu'ils considèrent que la Jordanie se trouve menacée par le communisme international — ce qui pourrait donner lieu à une intervention armée aux termes de la doctrine Eisenhower — et qu'il est vital qu'elle conserve son indépendance et son intégrité.

37. L'Union Soviétique mène une violente campagne de propagande contre la doctrine Eisenhower. Votre commission croit devoir s'inscrire en faux contre l'assertion de la récente note soviétique selon laquelle cette doctrine constituerait une immixtion directe dans les affaires des États arabes. L'aide offerte au titre de la doctrine Eisenhower ne sera fournie qu'aux pays qui en feront la demande expresse. Son seul but est d'empêcher les territoires du Proche-Orient de succomber à l'influence communiste.

38. Les États-Unis ont annoncé qu'ils sont disposés à participer au Comité militaire du Pacte de Bagdad qui joue un rôle important et utile dans la défense du monde libre dans le secteur nord du Moyen-Orient.

39. La situation au Moyen-Orient est dangereusement explosive, notamment en Jordanie où elle est pour l'instant extrêmement critique. Si cette vaste région, qui revêt pour l'Europe une telle importance en raison de ses champs pétrolifères et du Canal de Suez, passait entre les mains de l'Union Soviétique par suite de la désunion et de l'incapacité de l'Occident, ce serait une catastrophe d'une portée presque incalculable.

Coordination des politiques étrangères

40. Dans son rapport du 1er octobre 1956, M. Benvenuti évoquait les dangers que comporterait l'absence d'une politique extérieure européenne commune, dûment coordonnée avec la politique étrangère de nos alliés atlantiques, et il concluait que « chacun des pays membres de l'O. T. A. N. devrait s'engager à consulter les autres sur tout problème majeur de sa politique étrangère avant de prendre une position déterminée et définitive ».

41. Quelques semaines plus tard se produisait l'intervention de la Grande-Bretagne et de la France, après l'entrée des troupes israéliennes en Egypte. Ces événements et les réactions qu'ils ont suscitées chez les autres membres de l'O. T. A. N. ont provoqué la tension la plus grave qu'ait connue jusqu'ici la communauté occidentale. Nombreux étaient ceux qui prophétisaient déjà l'écroulement de TO.T.A.N.

42. La communauté occidentale est une alliance d'États libres et indépendants ayant chacun leurs traditions et leurs problèmes propres. Si de réelles divergences séparent les États européens, les divergences sont plus accentuées encore entre ces États et leurs associés transatlantiques, surtout les États-Unis d'Amérique. Sur des questions vitales et plus particulièrement celles de la transformation et de la disparition progressive des régimes coloniaux, il existe des divergences de vues fondamentales, attribuables essentiellement à une évolution historique différente. De telles oppositions peuvent entraîner un affaiblissement dangereux et permanent de la communauté occidentale si elles ne sont réduites, et finalement surmontées, par la ferme détermination de se comprendre et de se faire confiance à force de patience et de franches discussions.

43. L'Assemblée s'est montrée parfaitement consciente de ce danger. Elle a réclamé une meilleure coordination des politiques extérieures des États membres et de leurs alliés atlantiques, convaincue que c'est seulement par ce moyen que nous pouvons cesser de fournir à l'Union Soviétique des occasions d'exploiter nos divergences éventuelles. Certes, l'immense prépondérance des États-Unis, dont dépend l'existence de l'Europe, exige que cette coordination s'effectue normalement dans le cadre de l'Alliance nord-atlantique. Mais si nous demandons aux États-Unis de coordonner leur politique avec la nôtre, il est absolument essentiel que nous commençons par nous entendre ou par adopter une attitude commune. L'Assemblée a adressé, en octobre 1956 et en janvier 1957, de pressantes recommandations en ce sens au Comité des Ministres. Dans sa Résolution (56) 23 du 15 décembre 1956, le Comité des Ministres a invité les gouvernements membres à prendre en considération les principes énoncés dans la Recommandation 105 en vue d'élaborer une politique commune et ajouté que certains principes devraient être à la base de la politique applicable à certains des problèmes les plus urgents qui se posent à l'Europe.

44. Le moins que nous puissions faire dans la situation précaire qui est la nôtre, c'est non pas d'instituer de nouveaux organes ou de nouvelles procédures qui seraient formellement acceptés par tous les alliés et qui les lieraient, mais bien d'instaurer entre les États membres du Conseil de l'Europe l'habitude et la pratique de consultations préalables effectives sur toutes les questions d'importance majeure qui sont de nature à affecter les relations entre partenaires européens. Cela ne signifie nullement que les États membres devraient renoncer à leur droit d'être en désaccord. Il ne s'agit nullement d'imposer à personne une solution ou un point de vue. Nous demandons simplement qu'il soit procédé à des consultations et, à ce propos, nous tenons à faire observer que si les délibérations de notre Assemblée sont prises au sérieux, notamment par nos gouvernements, elles peuvent revêtir la plus grande utilité.

45. Eu égard à ces considérations, votre commission se félicite de lire dans le communiqué publié après les entretiens des Bermudes que le Président des États-Unis et le Premier Ministre du Royaume-Uni « reconnaissent qu'il leur incombe de chercher à coordonner leurs politiques étrangères dans l'intérêt de la paix et de la justice ». Il faut vivement espérer que les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe seront disposés à aller plus loin qu'ils ne l'ont fait en décembre dernier et à prendre un engagement similaire. Votre commission se plaît à constater, d'autre part, que le même communiqué reconnaît que le développement de l'unité européenne dans le cadre de la communauté atlantique est un objectif d'intérêt commun.

46. Si les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe admettent que leurs rapports doivent être placés sur une telle base de confiance, qu'ils doivent partager leurs préoccupations respectives et se tracer un plan d'action commun, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas que les chefs de

gouvernements eux-mêmes se réunissent périodiquement. Les chefs de gouvernement des pays d'Europe occidentale ne se sont jamais réunis depuis la deuxième guerre mondiale et votre commission recommande instamment que soit explorée la possibilité de telles réunions, qui pourraient présenter par ailleurs cet autre avantage de faciliter la concentration des organisations européennes actuellement envisagée.

Perspectives d'une entente avec l'Union Soviétique

47. Après les revers qu'a subis sa politique dans les pays satellites, l'Union Soviétique s'est efforcée de consolider sa position dans cette région. Hors d'Europe, elle a tenté d'étendre son influence dans le Proche-Orient en agissant sur le nationalisme arabe.

48. Simultanément, elle a cherché à dresser les membres de la communauté occidentale les uns contre les autres et à affaiblir ainsi leur alliance. Des avertissements ont été lancés, sous une forme ou sous une autre, à presque tous les pays européens au sujet de prétendues menaces que leur feraient courir d'autres pays européens, tandis que l'Europe dans son ensemble était mise en garde contre « l'impérialisme américain ». L'Union Soviétique essaie d'enrayer au départ toute initiative allant dans le sens de l'intégration occidentale. L'O. T. A. N est, comme de coutume, dénoncée comme une organisation nourrissant des desseins agressifs contre l'Union Soviétique, et celle-ci a lancé à divers Etats européens une série de mises en garde contre la construction ou la location de bases atomiques sur leur territoire. • Non contente de cela, l'U. R. S. S. a violemment pris à partie l'unification économique de l'Europe en général, notamment les projets de marché commun européen et de Communauté européenne de l'Énergie atomique.

49. Dans le domaine du désarmement, on a récemment décelé certains signes de progrès dans les discussions qui se déroulent à Londres au sein de la sous-commission des Nations Unies. Votre commission est d'avis que la possibilité d'une réduction contrôlée et progressive des armements doit être recherchée avec la plus grande énergie, malgré les nombreuses difficultés que cela comporte. Ce n'est qu'ainsi que l'humanité pourra être délivrée de l'angoisse que lui inspirent les conséquences incertaines, mais terribles, de nouvelles explosions atomiques expérimentales et de la crainte d'une future guerre nucléaire.

50. Il semble que, après la désorganisation temporaire de sa politique consécutive aux événements de Hongrie et d'Égypte, l'Union Soviétique s'apprête à lancer une nouvelle offensive de paix conformément aux résolutions du 20e Congrès du parti. Un article de la Pravda du 23 avril 1957 a fait écho à des déclarations analogues de M. Khrouchtchev en évoquant la possibilité d'un retrait des troupes soviétiques d'Europe orientale dans le cas d'un retrait américain d'Europe occidentale. Cette suggestion s'apparente à des propositions émises dans certains milieux occidentaux. Les États-Unis ont fait observer à ce propos que leur retrait d'Europe affaiblirait gravement la défense de l'Europe occidentale. Les Russes ne retireraient leurs troupes que de quelques centaines de kilomètres, tandis que les Américains devraient reculer de 5.000 kilomètres. Le retrait des forces armées américaines laisserait donc l'Europe dangereusement exposée aux attaques éventuelles d'une Union Soviétique puissamment armée, et votre commission estime qu'il en sera ainsi tant que cette menace n'aura pas été considérablement réduite ou supprimée par un ajustement correspondant des armements respectifs de l'Union Soviétique et des pays de l'Europe occidentale. Ce serait commettre un véritable suicide que de s'en remettre entièrement, pour la protection de l'Europe occidentale, au respect que peuvent inspirer les armes atomiques du continent nord-américain.

51. Dans les circonstances actuelles, il ne semble guère y avoir dans un proche avenir, de perspective d'entente avec l'Union Soviétique sur les questions les plus vitales. Il semble donc qu'il n'y a pas lieu, pour l'instant, de demander la réunion d'une nouvelle conférence des grandes puissances, car l'échec probable d'une telle conférence aurait des conséquences psychologiques et politiques extrêmement préjudiciables. En revanche, il importe essentiellement, de l'avis de votre commission, que les pays membres de la communauté occidentale et, plus particulièrement, ceux qui sont membres du Conseil de l'Europe s'attachent avec plus d'énergie que par le passé à élaborer une politique et une ligne de conduite communes dans les affaires extérieures. Il ne peut s'agir, en ce qui concerne les crises actuelles comme celle du Proche-Orient, que d'un plan d'action à court terme. Mais, à plus longue échéance, les peuples occidentaux devront se consulter à nouveau sérieusement, sur la base des propositions de notre Assemblée, en vue de mettre fin à la tension et aux difficultés mondiales actuelles et d'obtenir la garantie d'une liberté et d'une paix durables. Le résultat de ces efforts pourrait alors servir de base à de nouvelles négociations avec l'Union Soviétique.

52. Votre commission des Affaires Générales a examiné les grandes lignes du présent rapport le 28 avril 1957. Elle a décidé que le rapporteur présentera ce rapport à l'Assemblée au début de la discussion générale sur la politique du Conseil de l'Europe à la lumière des récents développements de la situation mondiale; le rapport pourra ensuite être renvoyé à la commission afin que celle-ci puisse, si elle le juge à propos, élaborer un projet de résolution tenant compte des vues exprimées au cours du débat.