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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 1030
12 septembre 1959

Rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six

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

1. Voir Résolution 170, Doc. 987 et Renvoi en commission n° 266 (24 avril 1959).

A. I . Projet de directive

L'Assemblée,

Ayant pris acte du rapport préliminaire de sa commission politique sur la rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six (Doc. 1030),

Charge ladite commission de lui présenter à la troisième partie de la présente session un rapport définitif sur cette question.

B. II . Exposé des motifs

1. INTRODUCTION

1. Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, les États de l'Europe libre ont pris conscience de la nécessité d'une union plus étroite. Ce courant a conduit à la création de diverses organisations destinées à « institutionnaliser » la collaboration entre eux.

Or, nous sommes maintenant arrivés à un stade de la collaboration européenne où la multiplicité et la diversité des institutions autres que celles des Six entraînent des complications, des doubles emplois et, par conséquent, un manque d'efficacité qui se manifeste à des degrés divers pour chacune, mais n'en est pas moins général.

C'est cette situation qui a amené le Comité des Ministres à prendre le 20 avril 1959 la décision suivante, relative à l'avenir des institutions européennes (Doc. 987) :

« L e Comité des Ministres,

Réuni au moment de la célébrations du dixième anniversaire du Conseil de l'Europe;

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est « de réaliser une union plus étroite entre ses Membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui dont leur patrimoine commun et de favoriser leurs progrès économique et sociale »,

1. ...

2. ...

3. ...

4 - Décide

a. ...

b. de confirmer la vocation du Conseil de l'Europe à constituer le cadre général de la politique européenne;

c. d'apporter sa contribution à l'effort en vue de réaliser, compte tenu de l'expérience acquise depuis dix ans , une rationalisation des institutions européennes;

d. de poursuivre l'objectif de progrès économique fixé dans le Statut et de favoriser à cet effet tout effort tendant à la création d'une association multilatérale entre la Communauté Économique Européenne et les autres Etats membres de l'O.E.C.E.;

e. dans le domaine social, d e compléter prochainement les travaux sur la Charte sociale européenne, qui définira les objectifs et les obligations des États membres en matière de politique sociale et constituer a un complément essentiel de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

f. dans le domaine culturel, de développer au maximum les contacts et la collaboration entre savants, artistes, professeurs, étudiants , pour permettre à l'Europe de fonder durablement son unité sur une meilleure connaissance et une interpénétration de ses diverses cultures. »

A cette même session, le Comité des Ministres a examiné le premier rapport qui lui a été soumis au sujet de la rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six. Ce rapport faisait suite à des décisions du Comité des Ministres adoptées le 15 décembre 1958.

Tenant compte du fait que les gouvernements représentés à l'U.E.0. le sont également à l'O.E.C.E. et au Conseil de l'Europe, les Ministres, ayant constaté leur volonté politique un anime d'aboutir à une rationalisation des institutions européennes, ont arrêté les décisions ci-après:

1. Le comité spécial est chargé de poursuivre ses travaux et de présenter un rapport pour la prochaine session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

2. L'exercice des compétences sociales et culturelles de l'U.E.0. sera transféré au Conseil de l'Europe, et les organes ministériels des deux organisations arrêteront les modalités de ce transfert.

3. A titre de première mesure en vue du resserrement des liens entre le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E ., une invitation sera adressée à des parlementaire s suisses et portugais à participer aux débats de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe consacrés à l'examen des rapports de l'O.E.C.E. et des questions économiques.

2. La première réponse de l'Assemblée Consultative aux décisions précitées figure dans la Résolution 170 ainsi libellée :

« La Commission Permanente, au nom de l'Assemblée :

1. Prend note avec satisfaction de la volonté un anime exprimée par les gouvernements d'aboutir à une rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six et des premières mesures envisagées à cet égard;
2. Invite le Bureau de l'Assemblée à mettre au point, en accord avec le Comité des Ministres, les mesures nécessaires pour que la Suisse et le Portugal soient invités à déléguer des membres de leurs Parlements pour prendre part aux discussions de l'Assemblée sur le rapport de l'O.E.C.E. et les questions économiques. »
3. D'autre part, lors de la première partie de la présente session, l'Assemblée a chargé sa commission politique de lui soumettre un rapport complet sur la rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six.

Le rapport que l'on va lire a été établi en exécution de ce mandat. Il contient, dans un premier chapitre, une analyse des travaux accomplis par le Comité des Ministres depuis le mois de décembre 1958 pour passer, au second chapitre, à quelques suggestions visant l'action que l'Assemblée elle-même pourrait entreprendre dans ce domaine.

2. CHAPITRE Ier - Travaux du Comité des Ministres

4. Le Comité des Ministres a entamé l'étude du problème de la rationalisation sur proposition du ministre des Affaires Etrangères de Belgique. Cette proposition a été le fruit d'une expérience qui a souligné, avec une force particulière, les dangers résultant de la multiplicité des organisations européennes. En effet, au mois de décembre 1958, dans l'espace de quelques jours, ont été convoqués à la fois le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée et le Conseil des Ministres de l'U.E.0., enfin le Conseil des Ministres de l'O. T. A. N. En même temps, l'Assemblée Parlementaire Européenne se réunissait à Strasbourg.

Circonstance aggravante: les mêmes questions ont été discutées simultanément au sein de divers organismes. C'est ainsi, par exemple, que le problème de Berlin a passionné à la fois le Conseil de l'Europe, l'U.E. 0. et l'O.T.A. N....

5. Sur décision du Comité des Ministres, u n comité spécial a été convoqué à Paris, le 17 mars 1959, en vue de procéder, sur la base d'un mémorandum du Gouvernement belge (annexe I), à l'examen du problème de la rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six. Ce comité spécial comprenait, outre des représentants des quinze Etats membres du Conseil de l'Europe, des observateurs des Gouvernements de la Suisse et du Portugal , ainsi que du Canada et des Etats-Unis d'Amérique. A l'issue de ses travaux, le comité spécial a adressé un rapport a u Comité des Ministres, rapport qui a servi de base à la décision de ces derniers reproduite au paragraphe 1 du présent rapport.

6. Dans le cadre de ses travaux, le comité spécial avait retenu notamment les questions suivantes.

Problèmes relatifs à l'O. T. A. N.

La majorité des membres du comité spécial n'a pu se rallier à la proposition du Gouvernement belge de modifier les conditions d'activité de la Conférence Parlementaire officieuse de l'O. T. A. N. Il n'a pas encore été possible d'arriver à un accord sur le problème de l'homogénéité des membres à la Conférence Parlementaire de l'O. T. A. N. et aux autres Assemblées européennes.

Pour ce qui est de l'organe gouvernemental de l'O. T. A. N., le comité spécial a écarté la proposition tendant à transmettre au Conseil de l'O. T. A. N. des résolutions et recommandations de caractère politique émanant de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Il a été admis qu'une telle transmission ne serait possible qu'après modification du Traité de l' Atlantique Nord.

Quant au Secrétariat de l'O.T. A. N., le comité spécial n ' a suggéré aucune modification le concernant.

Problèmes relatifs à l'U. E. 0.

Le comité spécial s'est prononcé à l'unanimité en faveur du maintien de l'U.E.0. dans sa composition actuelle. La seule proposition concrète, d'ailleurs approuvée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, concerne les activités de l'Assemblée de l'U.E.0., et vise le transfert de l'exercice des activités culturelles et sociales de cette Assemblée à celle du Conseil de l'Europe.

Quant à l'organe gouvernemental de l'U.E.0., le transfert de l'exercice de ses compétences en matière culturelle et sociale à l'organe gouvernemental du Conseil de l'Europe a été également suggéré et approuvé par la suite par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Une autre proposition, visant l'homogénéité dans la composition des organes gouvernementaux de l'O.T. A. N. et de l'U.E.0. au niveau des suppléants, a été rejetée parle comité spécial.

Le comité spécial a admis enfin que l'organisation des Secrétariats de l'U.E.0 . et du Conseil de l'Europe devrait être réajustée en raison du transfert au Conseil de l'Europe des activités sociales et culturelles exercées par l'U. E. 0.

Problèmes relatifs à l'O. E. C. E.

La seule décision précise adoptée en ce qui concerne l'O.E.C.E. est celle qui est mentionnée au paragraphe 1 du présent rapport, à savoir l'invitation à adresser à la Suisse et au Portugal de déléguer des membres de leurs Parlements pour prendre part aux discussions de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur le rapport de l'O.E.C.E . et sur les questions économiques en général.

Au sujet de l'organe gouvernemental de l'O.E.C.E., le comité spécial a estimé qu'il serait avantageux que les organes gouvernementaux de l'O.E.C.E . et du Conseil de l'Europe se réunissent en un même lieu poury travailler en relation étroite. Toutes les autres suggestions du Gouvernement belge, et notamment celle qui avait trait à des réunions jointes des deux organes gouvernement aux, se sont heurtées à des objections d'ordre juridique et pratique de la part de la majorité des délégations.

Quant au problème que pose la coordination des travaux des Secrétaire s Généraux de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe, il a été également reconnu que la concentration des Secrétariats en un même lieu comporterait de nombreux avantages.

D'autre part, les Secrétaires Généraux de l'O.E.C.E . et du Conseil de l'Europe ont é t é chargés d'étudier le problème de concentration des questions qui sont complémentaires au sein de leurs services respectifs.

Siège

D'une manière générale, le comité spécial a admis que la concentration en un même lieu du siège des organisations européennes accroîtrait leur efficacité et apporterait une solution à différents problèmes soulevés par la rationalisation.

3. CHAPITRE II - Action à entreprendre par l'Assemblée Consultative

7. Il ressort de ce qui précède que le comité spécial a pris comme ligne directrice de ses travaux le respect et le maintien des traité s qui régissent, à l'heure actuelle, le statut et le fonctionnement des organisations européennes. Aussi, le comité spécial ne base-t-il ses suggestions que sur une interprétation plus ou moins large des traités existants. Ceci explique la portée extrêmement limité e de ses propositions.

Il est évident, en effet, qu'on ne peut arriver à une rationalisation réelle (à savoir une simplification des mécanismes en vue d'obtenir un meilleur rendement) si l'on évite de procéder à une révision des textes statutaires en vigueur. Sans révision des traités, aucune rationalisation réelle n'est imaginable.

On ne peut guère s'attendre, toutefois, à ce qu'une mesure aussi radical e soit préconisée par un organisme tel que le comité spécial. Composé de hauts fonctionnaires des États intéressés et placé comme tel dans le cadre du Conseil de l'Europe, le comité n'est pas habilité à aller aussi loin dans ses suggestions. Seule, une conférence diplomatique des États faisant partie des diverses organisations autres que celles des Six pourrait élaborer des modifications aux instruments statutaires actuels. Pareille conférence est une nécessité, selon l'avis de votre rapporteur. L'Assemblée devrait donc insister auprès du Comité des Ministres pour obtenir la convocation de cette conférence clans le plus bref délai.

Cette convocation est d'autant plus urgente que les résultats éventuels, pour autant qu'ils comporteraient une révision des traités, devraient donner lieu à la procédure ordinaire de ratification par les organes compétents des États intéressés. Nous avons fait, à l'Assemblée Consultative, l'amère expérience des lenteurs d'une telle procédure. Il ne faudrait donc pas perdre de temps pour l'ouverture de négociations gouvernementales.

Problèmes relatifs à l'O. E. C. E.

8. La première décision pratique qui s'impose est sans doute la fusion de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe. L'Assemblée a déjà eu l'occasion d'en discuter à plusieurs reprises. En octobre 1958, elle a même été saisie d'un projet de convention-cadre (annexe II) tendant à la réalisation de cet objectif.

Toutefois, à l'époque où l'Assemblée a procédé à u n examen préliminaire de cette convention-cadre, l'O.E.C.E. ne comprenait, outre les quinze États membres du Conseil de l'Europe, que la Suisse et le Portugal. Cette légère différence au point de vue de la composition était, à juste titre, un des arguments en faveur de la fusion. Entre temps, un élément nouveau est intervenu, le 20 juillet 1959, avec l'entrée de l'Espagne à l'O. E. C.E.

Ce fait constitue un événement lourd de conséquences pour toute initiative tendant à fusionner l'O. E.C.E. et le Conseil de l'Europe.

En effet, la tâche politique primordiale du Conseil de l'Europe, sa raison d'être statutairement consacrée, est la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui implique le respect, par tous ses Membres, de la pré éminence du droit dans une société véritablement démocratique. Le jour où le Conseil de l'Europe abandonnerait ce principe fondamental, il perdrait la raison même de son existence. L'admission de l'Espagne au Conseil de l'Europe par le biais d'une fusion 0.E.C.E. Conseil de l'Europe constituerait, sans aucun doute, pour des motifs que tout le monde saisit, un reniement de ce qui forme l'âme même du Conseil de l'Europe.

Votre rapporteur est pleinement conscient de cette situation. il estime, ce pendant, quel a convention-cadre déjà citée tient pleinement compte de la position du Conseil de l'Europe. Le rapport du Bureau de l'Assemblée sur la convention-cadre précise en effet, au paragraphe 9, que les « Membres « fondateurs » de l'organisation unifiée seraient les Membres actuels de l'une et l'autre organisations ». Ce la signifie, en d'autres termes, que les Etats membres de l'O.E.C.E. qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe (à savoir la Suisse, le Portugal et l'Espagne) ne seraient pas « Membres fondateurs », mais simplement « Membres partiels » de l'organisation unifiée. La distinction n'est pas une pure affaire de mots, elle est au contraire essentielle car un Membre partiel ne peut devenir Membre de plein droit de l'organisation unifiée que s'il remplit effectivement les conditions requises à l'article 3 du nouveau Statut. Or, ces conditions sont les mêmes que celles qui figurent actuellement à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, article qui est précisément ce lui où se trouvent formulées les exigences relatives au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La perspective devoir l'Espagne d'aujourd'hui pénétrer au Conseil de l'Europe en cas d'acceptation de la convention-cadre est donc ainsi exclue.

Pour éviter tout malentendu à cet égard, on pourrait d'ailleurs apporter quelques amendements au projet de convention-cadre reproduit à l'annexe II; on pourrait ainsi spécifier, dans le texte même du projet, que les parties contractantes au Statut de l'organisation unifiée seraient les Etats qui font actuellement partie à la fois de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres ne doivent pas perdre de vue, dans les décisions qu'ils seront appelés à prendre, qu'une fusion d u Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. assurerait un contrôle parlementaire direct et immédiat sur les activités de cette dernière Organisation, contrôle qui n'a peut-être jamais été aussi nécessaire que depuis les événements de ces dernières semaines.

9. Lorsque, en 1958, il était question d'une fusion des deux organisations, on a fait valoir l'inopportunité d'en discuter au moment même où les négociations sur la création d'une Association Economique Européenne étaient en cours.

Votre rapporteur n'a jamais partagé ce point de vue. Il a été et il reste convaincu quel a fusion de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe, d'une part, et la création d'une Association Economique Européenne, de l'autre, sont deux questions entièrement différentes. Mais si l'on accepte le point de départ d'une telle argumentation, à savoir la reconnaissance d'un lien entre les deux problèmes, on devrait d'autant plus insister sur la fusion de puis l'échec, du moins pour le moment, des négociations sur la zone de libre-échange. En effet, l'O.E.C.E. pourrait sans nul doute jouer un rôle stimulateur déterminant si elle était munie d'un organe parlementaire tel que l'Assemblée Consultative. L'histoire du Conseil de l'Europe pendant les dix dernières années a abondamment fourni la preuve des services qu'un organe parlementaire peut rendre dans une organisation

internationale. A défaut de l'impulsion qui n'a cessé devenir de l'Assemblée Consultative, le Conseil de l'Europe n'aurait pas obtenu les réalisations qui sont les siennes dans le domaine de la coopération européenne.

Conférence parlementaire pour les affaires de l'O. E. C. E.

10. Ainsi que votre rapporteur l'a indiqué au paragraphe précédent, la fusion de l'O.E.C.E . et du Conseil de l'Europe apporterait une amélioration sensible au rendement de ces deux organisations. Il s'agit là, toute fois, d'un objectif qui ne peut être atteint qu'après un certain délai, en raison des problèmes constitutionnels qu'il soulève pour les Etats intéressés. Ce délai est d'ailleurs la seule justification de l a décision des organes du Conseil de l'Europe tendant à inviter des parlementaires suisses et portugais à une conférence avec les membres de l'Assemblée Consultative. Cette conférence constituerait en fait un nouvel être juridique. La rationalisation des institutions, au lieu de simplifier le fonctionnement des organisations existantes, aboutirait donc paradoxalement à la création d'un nouveau rouage ! Nous avons dès lors le devoir d'obtenir du Comité des Ministres l'assurance que cette conférence, en attendant la fusion de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe, n'aura qu'un caractère transitoire. Il ne peut en aucun cas être question de l'«institutionnaliser ».

Ainsi qu'on l'aura observé, l'invitation adressée aux Membres de l'O.E.C.E. qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe n'a concerné que deux pays: la Suisse et le Portugal. A la connaissance de votre rapporteur, elle n'a pas été jusqu'à présenté tendue à l'Espagne.

Votre rapporteur est d'avis qu'il y a lieu de maintenir fermement cette ligne de conduite.

Faire participer les représentants espagnols aux travaux de la conférence et, a fortiori, de l'Assemblée elle-même (dans le cadre de l'organisation unifiée) équivaudrait à leur reconnaître officiellement un caractère qui n'est pas le leur, celui de représentants d'un parlement démocratique. La conférence et, à plus forte raison encore, l'Assemblée n'ont pas à cet égard la liberté d'action de l'Union Interparlementaire.

Votre rapporteur estime dès lors que les activités de l'O.E.C.E. devraient être contrôlées en dehors de toute participation des représentants espagnols.

Cette conclusion ne se heurte à aucune objection juridique pour ce qui est de la conférence qui n'est pas un rouage de l'organisation unifiée et qui, en outre, ne doit être que passagère.

Au stade ou l'Assemblée remplira elle même la fonction de contrôle, il y aura lieu, par contre, de revoir certains textes de la convention-cadre, particulièrement l'article 9, paragraphe 3, ainsi que l'interprétation qui en est donnée au paragraphe 10 de l'exposé des motifs (Doc. 845)[2]

Problèmes relatifs à V U. E. O.

11. Ainsi que votre rapporteur en a déjà fait mention, le comité spécial du Comité des Ministres a examiné, au cours de ses travaux, si l'U. E. 0. remplit à l heure actuelle une tâche utile. La réponse a été positive, au moins implicitement, car le comité spécial s est prononcé en faveur du maintien de l U. E. 0. dans sa structure actuelle. Votre rapporteur ne partage aucunement cet avis. Il souhaiterait, en effet, la disparition de l'U. E. 0. en tant qu'institution, tout en considérant qu'il conviendrait de maintenir, sous une forme appropriée, es clauses politiques et militaires du traité. Une partie du traité portant création de l'U. E. 0. pourrait donc subsister même si l'institution disparaissait. Ce serait tout bénéfice pour la coopération européenne, car nous savons malheureusement que, dans certains domaines l'U. E. 0. ne peut se développer et môme se maintenir qu'aux dépens du Conseil de l'Europe.

Cette mesure semble cependant difficilement réalisable dans la conjoncture politique actuelle. L'Assemblée Consultative doit donc d'autant plus insister pour que le transfert de l'exercice des compétences culturelles et sociales de l'U. E. O. au Conseil de l Europe se fasse sans délai.

12. A ce sujet, la situation présente est loin d être claire. En effet, le Comité des Ministres du Conseil de l Europe a décidé, le 20 avril dernier, de transférer l exercice des compétences sociales et culturelles de l'U. E. 0. au Conseil de l'Europe. Par la suite, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a été chargé de prendre contact avec le Secrétaire Général de l'U. E. 0. en vue de régler les modalités de ce transfert. Ces négociations n'ont jusqu'à présent donné aucun résultat, le Secrétaire Général de l'U. E. 0. étant d'avis que le Conseil de son organisation n'avait pas encore pris de décision sur le transfert au Conseil de l'Europe des activités culturelles et sociales. En effet, selon les informations que possède votre rapporteur, le Conseil de

2. Même remarque pour le paragraphe 11 de ce document.

l'U. E. 0. a seulement pris acte de la décision adoptée au Conseil de l'Europe. L'unique suite réservée à cette décision consiste à demander aux divers comités d'experts qui traitent au sein de l'U. E. O. des questions sociales et culturelles leur avis sur l'opportunité du transfert.

L'Assemblée de l'U.E.0., au cours de sa session tenue du 15 au 18 juin 1959, a également examiné le problème du transfert des compétences sociales et culturelles au Conseil de l Europe, et ceci en tenant compte d'un tableau de ces activités qui figure aux annexes IV et V du présent rapport. A cette occasion, un sentiment plutôt défavorable s'est dégagé. Comme les membres de l'Assemblée de l'U. E. 0. sont en même temps membres de l'Assemblée Consultative, votre rapporteur ne peut dissimuler son étonnement de voir des collègues prêcher la rationalisation dans notre Assemblée et s'opposer, lorsqu'ils siègent à l'U. E. 0. au transfert des activités sociales et culturelles au Conseil de l'Europe transfert qui n'est pourtant qu'un minimum de rationalisation.

13. Il semble que l'attitude réticente de l'Assemblée de l'U. E. 0. est surtout due à deux préoccupations. La première a pour objet le maintien de l'efficacité des comités d'experts de l'U.E.0. au cas où ces activités seraient transférées au Conseil de l'Europe; la seconde a trait à la procédure d'accords partiels au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, procédure qui est, comme on sait, régie par la Résolution (51) 62 du Comité des Ministres (annexe III).

Votre rapporteur est convaincu que ces objections ne sont pas fondées. Il est d'avis que, pour autant qu'il s'agit des activités culturelles, elles pourraient être levées dans le cadre de la Convention culturelle du Conseil de l'Europe. En effet, cette convention offre à un nombre limité de parties contractantes la possibilité de poursuivre au sein du Conseil de l'Europe les activités culturelles qui n'intéressent qu'elles seules. C'est ainsi que l'article 6, paragraphe 6 de la convention stipule que « dans le cas où certaines propositions relatives à l'application de la présente Convention n'intéressaient qu'un nombre limité de Parties Contractantes l'examen de ces propositions pourrait être poursuivi conformément aux dispositions de l'article 7 pourvu que leur réalisation n'entraîne pas de dépenses pour le Conseil de l'Europe »

En outre, l'article 7 est ainsi conçu : « Si, en vue d'atteindre les buts de la présente Convention, deux Parties Contractantes, ou plus, désirent organiser au siège du Conseil de l'Europe des rencontres autres que celles prévues au paragraphe premier de l'article 6, le Secrétaire Général du Conseil leur prêtera toute l'aide administrative nécessaire. »

D'autre part, l exercice des activités culturelles et sociales de l'U. E. O. pourrait être facilité de manière générale au sein du Conseil de l'Europe si le Conseil apportait des amendements à la procédure de conclusion d'accords partiels pour permettre aux sept gouvernements qui sont actuellement représentés à l'U. E. 0. (ou à un nombre restreint de Membres du Conseil de l'Europe) de poursuivre certaines activités de l'U.E.O. au sein du Conseil de l Europe.

Il est vrai qu'en cas d'accords partiels, le Comité des Ministres doit d'abord décider, à l'unanimité des voix exprimées, sur le point de savoir si la proposition peut être adoptée par un nombre restreint de ses Membres. Lorsqu'une décision a été prise en son sein, la proposition est discutée et, le cas échéant, adoptée seulement par un nombre restreint de membres du Comité des Ministres. Les autres membres du Comité s'abstiennent et leurs gouvernements ne sont pas engagés par l'adoption de la proposition.

Une telle procédure, et en particulier la décision unanime préalable, est sans doute susceptible de compliquer le transfert des activités culturelles et sociales de l U.E.O. Mais il est possible de remédier à cet état de choses. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourrait, par exemple, dans une résolution prise en application de la Résolution (51) 62, décider une fois pour toutes qu'il est permis de ne pas participer à une activité quelconque de caractère social ou culturel, qui sera transférée de l'U. E. O. au Conseil de l'Europe. Cette décision préalable accorderait de manière générale aux Membres intéressés, et notamment aux gouvernements représentés à l'U. E.O, la possibilité de conclure des accords partiels sur le transfert desdites activités.

14. Il n'est pas dans les intentions de votre rapporteur de préciser davantage que les objections soulevées au sein de l Assemblée de l'U.E.O. peuvent être écartées. Il appartient au Comité des Ministres d'élaborer les modalités de transfert, mais votre rapporteur a voulu indiquer, dans le paragraphe précédent, les grandes lignes d'une procédure qui peut être suivie à ce sujet.

De son côté, l'Assemblée se doit d'insister auprès du Comité des Ministres pour que les gouvernements qui se sont ralliés à la décision du 20 avril 1959, concernant le transfert de l'exercice des compétences des activités sociales et culturelles de l'U.E.O. au Conseil de l'Europe, restent fidèles à leur décision et fassent tout leur possible pour en assurer une exécution rapide.

Problèmes relatifs au siège des organisations européennes autres que celles des Six

15. Dans sa Recommandation 148, l'Assemblée s'est prononcée pour un siège unique des institutions européennes. Elle a préconisé le choix d'une ville centrale disposant ou pouvant être dotée en permanence de moyens de communication modernes et de services de presse internationaux.

Le comité spécial du Comité des Ministres chargé d'examiner le problème de la rationalisation s'est prononcé dans le même sens. Il a, en effet, reconnu, ainsi qu'il en a été fait mention au paragraphe 6 du présent rapport, que la concentration en un même lieu des organisations européennes autres que celles des Six, accroîtrait leur efficacité et apporterait une solution à de nombreux problèmes soulevés par la rationalisation.

Pareille concentration des institutions européennes autres que celles des Six est essentielle en vue d'accroître leur efficacité et leur unité d'action. Elle l est aussi du point de vue de l'économie. La concentration est, en outre, intimement liée à la question de la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. Cette fusion serait dépourvue de sens si les installations de l O. E. C. E. restaient à Paris et les bureaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Votre commission politique a examiné le choix d un siège unique. Elle a été unanime à penser que seule une option entre Strasbourg et Paris, les deux villes qui abritent l'O. E. C. E. et le Conseil de l Europe, pouvait entrer en ligne de compte. La commission a admis qu'on ne pouvait pas reprocher aux Ministres leur indécision si l'Assemblée elle-même restait dans un silence équivoque. Elle a, par conséquent, estimé qu'elle devait se prononcer nettement. Après avoir examiné les possibilités qu'offrent les deux villes en question, elle s'est prononcée en faveur de Paris comme siège des institutions européennes autres que celles des Six.

Ce vote a été acquis par 15 voix contre 0 et 3 abstentions. Il a été entendu, d'autre part, que la mention de Paris impliquait non seulement la ville de Paris, mais, le cas échéant, la région parisienne.

La commission politique a ainsi reconnu que seule une capitale pouvait assurer aux organisations européennes tout ce dont elles ont besoin : des communications suffisantes par air et par fer, des relations constantes avec les milieux politiques et diplomatiques, et des contacts permanents avec la grande presse internationale.

Le rapport qui précède a été soumis à la commission au cours de sa séance du 12 septembre 1959.

Sur différents points, des vues différentes ont été exprimées par certains membres de la commission.

Celle-ci a estimé que le problème n'était pas assez mûr pour lui permettre d'arrêter des décisions immédiates. Il faut signaler, notamment, que le comité spécial constitué par le Comité des Ministres n'a pas terminé ses travaux, mais doit tenir une nouvelle réunion qui aura lieu avant la fin de 1959.

La commission a autorisé le rapporteur à développer devant l'Assemblée le présent rapport qui correspond aux idées de nombre de ses membres. Sur cette base, une large discussion générale, où tous les avis pourront se faire entendre, pourra s'engager. La commission reprendra ultérieurement l examen du dossier en tenant compte de cet échange de vues. Il est entendu qu'elle soumettra à l'Assemblée, lors de la prochaine partie de session, des projets de recommandation sur lesquels l'Assemblée sera appelée à statuer.

Annexe 1

Rationalisation des institutions européennes autres que celles des Six - Aide-mémoire présenté par le Gouvernement belge

I. Introduction

Strasbourg, le 6 février 1959

1. La coopération européenne s'est développée d'une façon empirique qui a provoqué une prolifération d'institutions. Six É t a t s sont groupés dans trois Communautés. Avec un septième État ils ont formé l'Union de l'Europe Occidentale. Aux quinze Membres du Conseil de l'Europe se joignent le Portugal et la Suisse pour constituer l'Organisation Européenne de Coopération Économique. Enfin, treize États européens s'unissent au Canada et aux États-Unis d'Amérique pour constituer l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Cette prolifération entraîne des redites dangereuses, voire des contradictions, qui portent atteinte à l'action des institutions et à l'efficacité de la coopération.

Un autre péril est la paralysie progressive des organes. En effet, les ministres passent d'un conseil ministériel à un autre pour discuter des mêmes questions. De leur côté, les différentes assemblées débattent tour à tour les mêmes problèmes. Le dialogue, qui doit s'instituer dans toute organisation démocratique, est sans cesse interrompu du fait que ni les assemblées ni les ministres n'ont en face d'eux des interlocuteurs stables. A la longue le dialogue devient impossible.

Les inconvénients de cette anarchie se sont manifestés avec une particulière virulence lors des réunions qui se sont tenues à Paris au mois de décembre 1958. Dans l'espace de quelques jours, ont été convoqués à la fois le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée et le Conseil des Ministres de l'U. E. 0 . , enfin le Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. En même temps, l'Assemblée Parlementaire Européenne des Six s'est réunie à Strasbourg. Circonstance aggravante, les mêmes questions ont été discutées simultanément au sein de diverses enceintes; c'est ainsi, par exemple, que le problème de Berlin a passionné à la fois le Conseil de l'Europe, l'U. E. 0. et l'O.T.A.N.

2. C'est à la suite d'une expérience aussi décisive que, sur la proposition du ministre des Affaires Étrangères de Belgique, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, lors de sa 23e Session le 15 décembre 1958, d'examiner la possibilité de rationaliser les institutions européennes. Les Ministres ont donné mandat à leurs Représentants permanents d'établir un rapport pour la 24e Session qui se tiendra au cours du mois d'avril 1959.

3. En vue d'amorcer et de faire progresser ce travail, et si possible de contribuer à dégager des conclusions convergentes, le Gouvernement belge a l'honneur de présenter un aide-mémoire. Celui-ci tient compte largement des travaux poursuivis antérieurement sur le même objet au sein des diverses organisations internationales. L'aide mémoire contient en outre des suggestions de procédure concernant l'établissement du rapport et son examen par les Ministres.

II. Considérations générales

Les vues du Gouvernement belge se fondent sur un certain nombre de principes.

4. En premier lieu, une rationalisation n'est utile que si Von prend en considération l'ensemble des institutions européennes dont l'action doit être coordonnée.

Ce principe doit toutefois être affecté d'une réserve et complété par une remarque importante.

Il faut laisser de côté les Communautés des Six. En effet, l'élément de supranationalité qui se trouve dans leur structure, la part de souveraineté qui leur est transférée, le système parlementaire qui soumet leurs exécutifs au contrôle d'une assemblée souveraine et l'intention politique d'intégration soumettent leur action à des règles et leur développement à un rythme dont ne s'accommodent pas les autres institutions.

Par ailleurs, l'O.T.A.N., qui est prise en considération comme l'O.E.C.E., le Conseil de l'Europe et l'U.E.O., se trouve dans une situation spéciale. Sans doute groupe-t-elle treize États européens et partage-t-elle avec les trois autres institutions bien des fonctions qui, suivant le cas, sont d'ordre politique, militaire, économique ou culturel. Mais la présence en son sein d'États du Nouveau Monde donne à cette organisation un caractère particulier.

5. Voici le deuxième principe. Il faut prendre en considération non seulement les diverses organisations européennes, mais encore s'attacher à coordonner le travail des organes intergouvernementaux, des assemblées et des secrétariats généraux.

6. Le troisième principe est qu'une rationalisation ne sera acceptée que si elle respecte les fonctions des organisations, c'est-à-dire si elle contribue à la réalisation des objectifs qu'elles poursuivent, n'entrave pas leur dynamisme, mais au contraire augmente l'efficacité de leur action.

7. Quatrième principe : le mieux étant l'ennemi du bien, et le possible ne se confondant pas avec le souhaitable, les réformes préconisées dans le présent aide-mémoire se situent dans le cadre des traités en vigueur; en d'autres termes, elles n'exigent pas de modifications aux statuts des organisations, mais visent, sur le plan pratique, grâce à une collaboration de toutes les bonnes volontés, à améliorer le fonctionnement des exécutifs intergouvernementaux, des assemblées et des secrétariats généraux.

Une réorganisation plus profonde impliquant une refonte des traités eux-mêmes est plus difficile; elle requerrait de longs délais et serait d'un rendement moins certain. On peut se demander en outre, si elle serait actuellement opportune, l'Europe étant en gestation. Par exemple, les liens qui doivent exister entre le marché commun des Six et l'O. E. C. E. n'apparaissent pas encore avec assez de netteté , notamment au point de vue institutionnel; de même, le développement des activités économiques et culturelles de l'O. T. A. N. n'est pas encore précisé. En tentant aujourd'hui de réorganiser complètement une ou plusieurs institutions, on risquerait de créer une situation clichée et par là d'arrêter le dynamisme de celles-ci.

Toutefois, l'aide-mémoire contient dans sa dernière partie quelques indications sur l'évolution souhaitable. Esquissant le sens dans lequel pourrait se faire le progrès, ces indications peuvent avoir une certaine utilité.

8. Une rationalisation ne suppose pas seulement une coordination, mais encore une certaine uniformisation du schéma institutionnel par l'élargissement du contrôle démocratique. Tel est le cinquième principe. Ce contrôle existe aujourd'hui statutairement au Conseil de l'Europe et à l'U.E.O., mais est inconnu à l'O.E.C.E. ? si ce n'est d'une façon très indirecte ? et est officieusement ébauché à l'O. T. A. N. Il est cependant postulé par la philosophie politique du monde occidental.

Sans doute, ce contrôle est-il assuré par une assemblée qui n'est que consultative. Mais il ne faut pas en minimiser l'importance. Réunis en assemblée les hommes politiques, porte-paroles qualifiés de l'opinion, peuvent définir une pensée commune sur des problèmes déterminés, ou au contraire opposer clairement les grandes tendances suivant lesquelles l'opinion publique se divise à leur sujet. Ils se groupent, non pas conformément à des attaches ou à des intérêts nationaux ou même de parti, mais d'après des affinités différentes. L'obstacle du cloisonnement des opinions publiques étant ainsi surmonté, les exécutifs sont en mesure de recevoir des indications et des impulsions collectives qui, autrement, ne se dégageraient pas.

Ce raisonnement montre l'intérêt pour les organisations internationales ? où n'intervient aucun abandon de souveraineté de la part des États membres ? de disposer d'une assemblée consultative. Il indique également les limites de cette utilité : il ne peut être question pour une telle assemblée d'aspirer à une autre compétence que celle de stimuler, suggérer, apprécier, surveiller, sous la forme d'avis, de résolutions, de recommandations.

9. Il faut également uniformiser les relations entre les organes, rationaliser le dialogue entre les assemblées et les exécutifs. En d'autre termes, une assemblée même consultative doit trouver en face d'elle un interlocuteur qui lui donne la réplique.

D'où renonciation d'un sixième principe : une assemblée consultative ne doit avoir qu'un seul interlocuteur et pas plus; un organe intergouvernemental déterminé ne doit pas être sollicité par plusieurs assemblées.

Le respect de ce principe requiert que les assemblées et les exécutifs s'astreignent à une certaine discipline.

10. Le dernier principe est relatif à la nécessité de rassembler en un même lieu les institutions que l'on veut rationaliser.

Son bien-fondé se passe de tout commentaire en ce qui concerne les organes intergouvernementaux et les assemblées.

Pour les secrétariats généraux, on observera que chaque organisation a une administration permanente qui assure l'expédition quotidienne des affaires. Une coordination eiitre ces administrations est onéreuse, très difficile pour ne pas dire impossible, si elles restent éloignées les unes des autres.

III. Le programme

11. La rationalisation des institutions, compte tenu des principes développés ci-dessus, peut se faire, comme on l'a écrit plus haut, en plusieurs étapes. Cette partie de l'aide-mémoire est consacrée à la première phase. Celle-ci comporterait une série de mesures d'ordre administratif qui s'inscrivent dans le cadre des traités en vigueur et qui pourraient être appliquée dans les délais les plus brefs. Au surplus, rien ne serait fait qui aurait un caractère irréversible au cas où l'expérience révélerait un échec.

A. LES ASSEMBLÉES

12. Les mesures préconisées tendraient à généraliser le contrôle démocratique, à maintenir l'individualité des assemblées, à assurer une homogénéité suffisante dans leur composition, et enfin à organiser une répartition harmonieuse de leurs tâches.

13. (1) Généralisation du contrôle démocratique

(a) Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'U.E.O. seraient maintenues dans leur structure actuelle.

(b) La Conférence Parlementaire officieuse de l'O. T. A. N., qui fonctionne depuis plusieurs années et qui a prouvé son utilité, pourrait être « institutionaliséc ». Il s'agit moins de lui donner, à ce stade, un statut légal qui requérerait la signature d'un protocole additionnel, que d'harmoniser les usages de la Conférence avec les règles juridiques appliquées aux assemblées mentionnées sous (a).

(c) L'O. E. C. E. n'est pas assortie d'un contrôle démocratique et devrait l'être. Il est inutile de créer à cette fin une nouvelle assemblée. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe serait invitée à tenir, en marge de ses sessions, à partir de celle d'octobre 1959 à Strasbourg, des réunions spéciales ad hoc où elle fonctionnerait comme conférence parlementaire officieuse de l'O. E. C. E.

Des observateurs portugais et suisses (éventuellement américains et canadiens) pourraient y prendre part avec voix consultative. Leur présence dans une réunion ad hoc causerait moins de difficultés que la définition de leur statut au sein de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Les ministres pourraient intervenir dans les débats et le Secrétaire Général de l'O. E. C. E. pourrait y exposer les activités de l'Organisation. Les conclusions des débats seraient envoyées au Conseil de l'O. E. C. E. qui s'engagerait à, les prendre en considération.

Ces réunions seraient consacrées à l'examen non seulement des rapports de l'O. E. C. E., mais aussi à celui de l'ensemble des problèmes économiques.

14. (2) Maintien de l'individualité des assemblées

Chacune des assemblées garderait son individualité juridique ou de fait, puisqu'aucune fusion n'est proposée.

Toutefois, en ce qui concerne l'Assemblée de l'U. E..O-., comme les contrôles qu'elle exerce ? on le verra plus loin ? seraient assumés soit par la Conférence de l'O. T. A. N., cette Assemblée ne se réunirait plus que pour satisfaire à l'exigence exprimée à l'article 9 du Traité de Bruxelles amendé en 1954. La situation nouvelle ne peut pas nuire aux parlementaires, puisqu'ils seraient aussi membres de l'Assemblée Consultative et de la Conférence atlantique. Elle n'impliquerait nullement que le Traité de Bruxelles serait mis en veilleuse et ne lierait plus les parties contractantes.

La volonté de respecter les traité s et, par voie de conséquence, de conserver l'individualité des assemblées, sans essayer de les fusionner, se confirme par le maintien de greffes ou de secrétariats séparés. Ceci vise surtout le personnel de direction, qui est responsable de la préparation et de l'organisation des débats. Toutefois, les agents d'exécution, dans un souci d'économie et de rendement, pourraient être regroupés dans des services communs aux différentes assemblées; il n'est pas justifié, par exemple, que chacune d'entre elles dispose d'un service d'interprétation, de traduction, de confection des documents, d'expédition, d'huissiers, etc.

Le Greffe de l'Assemblée Consultative apporterait son concours à la Conférence parlementaire officieuse de l'O. E. C. E.

15. (3) Homogénéité dans la composition des assemblées

Entre ces assemblées et conférences diverses, une certaine homogénéité serait introduite si les délégations nationales des pays représentés dans l'ensemble ou au sein de plusieurs d'entre elles étaient composées de la même façon.

Cette homogénéité est déjà de règle pour l'Assemblée Consultative et l'Assemblée de l'U. E. 0 . , puisqu'il y a identité des personnes; elle serait automatiquement réalisée pour la Conférence de l'O. E. C.E. dans la ligne de la proposition qui a été exposée plus haut; pareillement, il conviendrait que les membres de la Conférence Parlementaire officieuse de l'O. T. A. N. soient choisis, pour autant qu'il s'agisse de parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe, parmi ceux qui font partie de l'Assemblée Consultative,

Pourquoi cette identité des personnes est-elle souhaitable? Si les représentations nationales sont différentes, les ministres sont obligés de répéter les mêmes explications devant les diverses assemblées. Les parlementaires qui ne font pas partie de l'une tiendront a présenter leurs observations à l'autre. Ces redites ne sont pas seulement oiseuses, mais elles risquent d'enlever toute portée à un dialogue entre ministres et parlementaires, qui, dans ces conditions, ne peut jamais être considéré comme définitif. On comprend mal, d'ailleurs, pourquoi les mêmes opinions publiques seraient représentées de façons différentes au sein des diverses assemblées pour traiter de problèmes qui sont souvent connexes.

Par ailleurs, la généralisation de la désignation de suppléants permettrait d'étoffer les délégations nationales, de faire appel à toutes les compétences, tout en évitant de charger les mêmes hommes de prestations internationales trop fréquentes ou trop lourdes.

16. (4) Répartition des tâches entre les assemblées

Un grand pas serait fait dans la voie de la coordination si l'on arrivait à répartir de façon harmonieuse et précise les tâches des assemblées, afin d'éviter les doubles emplois; non seulement le dialogue entre les ministres et les parlementaires serait facilité, mais il aurait des chances beaucoup plus grandes d'aboutir à des conclusions satisfaisantes.

Les assemblées s'occupent, suivant le cas, d'affaires politiques, militaires, économiques, culturelles, scientifiques, sociales, juridiques, administratives, et leurs activités s'entrecroisent et se paralysent. Par une discipline librement consentie, elles pourraient se spécialiser en renonçant provisoirement à exercer une partie de leurs compétences. D'ailleurs, le sacrifice ne serait que formel si les délégations nationales au sein des diverses assemblées étaient constituées de façon homogène; de plus, étant provisoire, il n'aurait qu'une portée expérimentale.

Dans cette perspective, la Conférence de l'O.T. A.N. se spécialiserait dans les questions militaires et de politique générale. L'Assemblée Consultative resterait compétente dans le domaine culturel, scientifique, social, juridique et administratif; elle discuterait aussi les questions politiques exclusivement européennes, par exemple les problèmes d'intégration. La Conférence de l'O.E.C.E. d é battrait l'ensemble des questions économiques. Enfin, dans cette répartition de l'exercice des compétences, l'Assemblée de l'U.E.O. n'aurait plus qu'une activité très réduite; ceci ne serait consenti, il est bon de le rappeler, qu'à titre provisoire et expérimental.

Grâce à quel mécanisme la répartition s'opérerait-t-elle en pratique? Puisqu'il ne s'agit pas d'une limitation des compétences, mais de la rationalisation de leur exercice, la répartition pourrait être assurée par un « comité des Présidents» ou un « Bureau combiné » des assemblées. Il va de soi que ce comité traiterait aussi dans un souci d'harmonisation les questions de calendrier.

B . LES CONSEILS MINISTÉRIELS

17. Du côté des exécutifs, la réforme s'inspirerait des mêmes idées que pour les assemblées. En effet, elle ne sera efficace que si les mesures concernant les assemblées et celles qui ont trait aux organes intergouvernementaux ont un caractère complémentaire.

18. (1) Maintien de l'individualité des exécutifs

Toutes les organisations, y compris l'U.E.O. , conservent leurs organes exécutifs dans leur forme statutaire.

19. (2) Homogénéité dans la composition des exécutifs

Les Conseils ou Comités de Ministres de l'O.T. A.N. et de l'U. E.O. réunissent les ministres des Affaires Étrangères, secondés le cas échéant par des ministres « techniciens ». L'homogénéité y est donc assurée.

Le Conseil de l'O.E.C.E. et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe seraient juxtaposés; ils se réuniraient en sessions jointes où chaque délégation gouvernementale pourrait comprendre le ministre des Affaires Étrangères, responsable de la coordination politique, et des ministres « techniciens ». La présidence du Conseil de l'O. E. C. E. étant organisée d'une façon différente de celle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, un système uniforme devrait être introduit. Les représentants du Portugal et de la Suisse ainsi que du Canada et des États-Unis d'Amérique auraient la faculté d'assister avec voix consultative aux délibérations des questions rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe.

20. (3) Répartition des tâches entre les exécutifs

La spécialisation des exécutifs ferait pendant à celle des assemblées. Le Conseil de l'O. T. A. N. s'occuperait de l'ensemble des questions militaires et de politique générale; il ne renoncerait à l'exercice d'aucune de ses compétences. Le Conseil de l'U. E. O. traiterait les questions qui concerneraient strictement les Sept.

Il apparaît très malaisé, dans une conception d'ensemble a priori et, de plus, d'une utilité contestable, d'opérer une répartition des tâches entre les exécutifs de l'O. E. C. E. et du Conseil de l'Europe. En effet, sauf un certain nombre d'exceptions, par exemple pour l'O. E. C. E. l'ensemble des questions économiques et pour le Conseil de l'Europe les questions politiques strictement européennes ou les droits de l'homme, les domaines de ces deux organisations se recouvrent largement. La formule de la juxtaposition des exécutifs, exposée plus haut, semble être .celle qui permet de résoudre au mieux la difficulté. Les décisions seraient prises, après appréciation de chaque cas, en application des règles de procédure soit du Conseil de l'Europe, soit de l'O. E. C. E.

21. Pour assurer en pratique la répartition des tâches, les Conseils des quatre organisations établiraient un comité de coordination qui traiterait les problèmes de calendrier et d'ordre du jour. Le comité n'aurait pas de compétence pour le fond, mais seulement celle de proposer la répartition des tâches entre les organes intergouvernementaux. Il pourrait travailler en liaison avec le comité correspondant des assemblées.

Le comité de coordination serait composé, par exemple, par les quatre Secrétaires Généraux ou leurs représentants, ou bien par les Présidents des comités de suppléants.

C. LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX

22. L'activité des secrétariats généraux se spécialiserait en tenant compte de la répartition des tâches entre les exécutifs des diverses organisations.

De même que pour les greffes et les secrétariats des assemblées, les secrétariats généraux auraient sans doute avantage à fusionner des services d'exécution.

Certains services du Secrétariat Général de l'U. E. O. pourraient être juxtaposés aux services du Secrétariat Général de l'O. T. A. N. ou du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

Quant aux Secrétariats Généraux du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E., ils seraient juxtaposés dans leur ensemble par analogie avec ce qui serait réalisé pour les organes ministériels. Les responsabilités restant séparées puisqu'on ne toucherait pas aux statuts , il se justifierait toutefois de maintenir en place les dirigeants des deux administrations. Par contre, les services correspondants des deux secrétariats généraux seraient clans toute la mesure du possible amalgamés.

IV. Élaboration d'un rapport

23. Les Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe ont été chargés d'établir un rapport qui doit être présenté au Comité des Ministres dans le courant du mois d'avril.

Les autres institutions européennes doivent être associées d'emblée à l'élaboration de la réforme qui est étudiée, au moins au début, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il serait regrettable, en effet, d'éveiller des susceptibilités, voire des inquiétudes, en les écartant des premières confrontations. Plus positivement, on n'arrivera à une solution raisonnable qu'en étant exactement informé de l'expérience de chacune des organisations européennes.

Il est donc suggéré que les Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe, agissant au nom du Comité des Ministres, décident de confier la tâche d'un premier examen et de la rédaction du rapport à un groupe ad hoc. Celui-ci comprendrait d'abord un agent de chaque gouvernement membre qui pourrait être, à son choix, soit son Représentant permanent auprès du Conseil de l'Europe, soit son délégué auprès d'une autre des organisations en cause, soit un fonctionnaire désigné spécialement. Bien entendu, chaque gouvernement aurait la faculté d'adjoindre à son agent des assistants. De plus, le groupe serait complété par les Secrétaires Généraux de l'O. E. C. E., du Conseil de l'Europe, de l'O. T. A. N. et de l'U. E. O., ou par leurs représentants. Enfin, pour assurer pleinement le caractère représentatif du groupe, des observateurs des Gouvernements du Canada, des États-Unis, du Portugal et de la Suisse seraient invités à assister aux travaux avec voix consultative. Le groupe serait présidé par l'agent du gouvernement dont le ministre des Affaires Étrangères exerce la présidence du Comité des Ministres.

24. C'est le rapport établi par le groupe ad hoc que les Représentants permanents présenteront au Comité des Ministres. Ainsi se seront-ils acquittés de leur mission en bénéficiant des plus larges concours.

Le rapport pourrait contenir :

a. des vues au sujet des principes sur lesquels la rationalisation devrait être fondée;

b. des suggestions sur un programme de réorganisation immédiate et provisoire;

c. des propositions sur l'opportunité, la manière et le moment de consulter les assemblées au sujet de la rationalisation envisagée;

d. des propositions sur la procédure de la négociation à poursuivre avec le concours de tous les gouvernements intéressés.

Dans la mesure où l'on aura pu élaborer des formules qui garantissent une amélioration du rendement de toutes les institutions européennes, sans modifier les traités, sans abandon de compétences, mais uniquement par la voie d'une discipline librement consentie et d'un concours des bonnes volontés, on peut espérer que la réforme pourrait commencer à être réalisée à titre expérimental au début de l'exercice 1959-1960.

V. Perspectives à long terme

25. Des réformes plus profondes seront sans doute un jour nécessaires. En droit, il faudra mettre fin au foisonnement des institutions et regrouper dans un nombre limité d'organisations plus simples, à des niveaux judicieusement choisis, la collaboration régionale entre États. Mais, comme on l'a exposé au paragraphe 7 de l'aide-mémoire, pareille refonte suppose un remaniement des traités. C'est un travail de très longue haleine dont les chances de succès sont actuellement modestes.

Il faudra laisser évoluer pendant un certain temps les organisations telles qu'elles apparaîtront après la réalisation d'un programme de réorganisation provisoire.

A la lumière de l'expérience, on pourra voir s'il faut entrer dans la voie de l'établissement de liens juridiques entre l'O. T. A. N. et l'U. E. O.

Quant au Conseil de l'Europe et à l'O.E. C. E., l'expérience révélera si la juxtaposition qui serait opérée réalise une symbiose harmonieuse de deux organisations également dynamiques, chacune dans sa sphère. A un certain stade, il pourrait devenir opportun que le Canada, les États-Unis, le Portugal et la Suisse s'associent au Conseil de l'Europe, assurant ainsi l'homogénéité des partenaires de l'une et de l'autre organisation. La voie ainsi ouverte pourrait, en cas de réussite, aboutir naturellement à la conséquence ultime et logique, la fusion.

Annexe 2

Rapport sur la réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe - présenté, au nom du Bureau de l'Assemblée, par M. BICHET conformément à la Directive 115 de l'Assemblée

Voir Doc. 845, tome III du recueil des Documents de séance de la 10e Session ordinaire.

Annexe 3

Résolution (51) 62 - (2 août 1951)

ACCORDS PARTIELS

Le Comité des Ministres,

Vu l'article 20 (a) du Statut, aux termes duquel les recommandations du Comité des Ministres aux gouvernements membres sont prises à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité;

Vu la Recommandation 3, adoptée par l'Assemblée Consultative en août 1950;

Soucieux de parvenir aussi souvent que possible à des accords par voie de décision unanime, mais reconnaissant toutefois que, dans certaines circonstances, certains Membres peuvent désirer s'abstenir de participer à une ligne de conduite préconisée par d'autres;

Considérant qu'il est souhaitable, à cette fin, que la pratique de l'abstention, déjà admise aux termes de l'article 20 (a) du Statut, soit précisée de façon à permettre à certains représentants au Comité des Ministres, en s'abstenant de voter en faveur d'une proposition, de ne pas lier leur gouvernement à la décision de leurs collègues.

Adopte la résolution suivante :

1. Si le Comité décide, à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, qu'il est permis de s'abstenir de participer à une proposition quelconque dont il est saisi, cette proposition est soumise au Comité; elle n'est considérée comme adoptée que par les représentants qui auront voté en sa faveur et son application est limitée en conséquence.
2. Toutes dépenses supplémentaires engagées par le Conseil de l'Europe à l'occasion d'une proposition adoptée conformément à la procédure susvisée sont exclusivement à la charge des Membres dont les représentants ont voté en faveur de cette proposition.

Annexe 4

Documents communiqués pour avis à l'Assemblée Consultative par l'Assemblée de l'U. E. O. (Questions sociales)

I - Chapitre V du quatrième rapport annuel du Conseil de l'U. E. O. à l'Assemblée de l'U. E. O.

II - Rapport de la commission des Affaires générales de l'Assemblée de VU. E. O. portant réponse au chapitre V du quatrième rapport annuel du Conseil de VU. E. O. (Rapporteur : M. MONTINI)

Voir Doc. 1003, tome III du recueil des Documents de séance de la 11e Session ordinaire.

Annexe 5

Documents communiqués pour avis à l'Assemblée Consultative par l'Assemblée de l'U. E. O. (Questions culturelles)

I - Chapitres VI et VII du quatrième rapport annuel du Conseil de l'U.E.O. à l'Assemblée de l'U.E.O.

II - Rapport de la commission des Affaires générales de l'Assemblée de l'U. E. O. portant réponse aux chapitres VI et VII du quatrième rapport annuel du Conseil de l'U. E. O. (Rapporteur : M. KOPF)

Voir Doc. 1004, tome III du recueil des Documents de séance de la 11e Session ordinaire.