



Doc. 33

04 août 1952

Rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle organisation de l'Europe

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteuse: Mlle Margaretha Albertina Maria KLOMPE, Pays-Bas

1. 1952 - 4e session - Deuxième partie



A. Résolution I - sur l'application des propositions du Royaume-Uni à la création de la Communauté Politique Européenne

La Commission des Affaires Générales,

Prie M. le Président de l'Assemblée de vouloir bien transmettre aux Gouvernements des Six pays participant aux Communautés du Charbon et de l'Acier et de la Défense, la résolution suivante :

La Commission des Affaires Générales,

Rappelant que l'Assemblée, dans sa résolution 14 sur les moyens d'élaborer le Statut de la Communauté politique européenne, a demandé aux Six gouvernements de mettre immédiatement en vigueur les dispositions de l'article 38 du Traité de la Commission Européenne de Défense relatives à la détermination des structures politiques futures de l'Europe,

Estimant que les propositions du Royaume-Uni tendent à ce que la Communauté politique soit étudiée et se développe au sein du Conseil de l'Europe,

Rappelant l'accord donné par les deux Organes du Conseil de l'Europe aux principes des propositions britanniques,

Appelle l'attention des Six gouvernements, lorsqu'ils voudront donner suite à la résolution 14, sur l'importance décisive pour l'avenir des propositions du Royaume-Uni, de choisir une procédure assurant que les travaux d'études visés dans cette résolution soient effectués au sein du Conseil de l'Europe. »

B. Résolution II - sur les aménagements à apporter au Statut et sur les premières relations à établir entre le Conseil de l'Europe et la C. E.C.A.

La Commission des Affaires Générales, Chargée par l'Assemblée de poursuivre l'étude de la Demande d'Avis du Comité des Ministres sur les moyens de mettre en application les propositions du Royaume-Uni, et de faire part, en accord avec le Président de l'Assemblée, de ses conclusions aux Délégués des Ministres²,

Prie M. le Président de bien vouloir transmettre au Comité des Ministres la résolution suivante :

« La commission des Affaires Générales,

Considérant que, dans l'esprit de la proposition du Royaume-Uni, il est nécessaire que les communautés restreintes, y compris la communauté politique dont le Traité de la C. E. D. prévoit la création, soient étudiées et se développent au sein du Conseil de l'Europe,

Considérant qu'il importe de prendre les mesures convenables pour que les propositions du Royaume-Uni puissent s'appliquer rapidement à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, à la Communauté Européenne de la Défense et aux négociations en vue de la création d'une communauté politique,

Titre A

1. Rappelle qu'il est dans l'intention de l'Assemblée que tous les gouvernements des États membres soient invités aux négociations en vue de la création des communautés restreintes et notamment de la communauté politique;
2. Considère qu'une tâche à entreprendre d'urgence en vue de la mise en application des propositions du Royaume-Uni est d'apporter les modifications convenables au Statut pour faciliter le déroulement des négociations sur la communauté politique au sein du Conseil de l'Europe;
3. Estime qu'en raison de l'étroite dépendance qui devra exister entre la Communauté Européenne de Défense et la communauté politique, ces modifications doivent en particulier tendre à aménager les conditions d'application de l'article 1 (d) du Statut, en vue de permettre l'établissement de liaisons avec certaines des institutions de la C. E. D., et notamment l'Assemblée de la C. E.D.;
4. Rappelle que l'Assemblée a suggéré un « aménagement des modes de participation au Conseil de l'Europe » afin « d'assurer aux États membres qui ne voudraient pas entrer en liaison avec certaines communautés — telle la Communauté Européenne de Défense — la possibilité de continuer à coopérer au sein du Conseil à la réalisation des buts définis à l'article 1e r du Statut sans être engagés par les accords conclus entre le Conseil et ces Communautés³. »
5. Soumet au Comité des Ministres le projet de Protocole suivant :

Projet de Protocole

« Les États membres du Conseil de l'Europe,

Considérant que les résolutions statutaires sur les Autorités Spécialisées et les accords partiels adoptés aux huitième et neuvième sessions du Comité des Ministres permettent de tenir des négociations au sein du Conseil de l'Europe en vue de la création de Communautés Européennes dont l'objet reste dans les limites de l'article 1e r du Statut, ou de relier de telles Communautés au Conseil de l'Europe,

Considérant qu'il importe d'étendre ces possibilités au cas des Communautés Européennes dont l'objet dépasse le cadre du Statut actuel tout en assurant le maintien de la coopération au sein du Conseil de tous les États membres,

Conviennt de ce qui suit :

1. Les États membres qui le désireraient sont autorisés à prendre dans le cadre du Conseil de l'Europe les mesures relatives à la défense, propres à contribuer à la réalisation du but général du Conseil tel qu'il est défini à l'article 1e r, § a du Statut.

2. Voir Résolution de l'Assemblée n ° 11, § 5.

3. Voir Résolution de l'Assemblée n ° 11, § 2 (v);

2. Les institutions du Conseil de l'Europe, lorsqu'elles examinent les mesures visées au paragraphe (i) ci-dessus, siègent dans une composition restreinte avec la seule participation des États membres qui ont désiré prendre lesdites mesures, les autres États pouvant, par accord mutuel, faire suivre cet examen par des représentants siégeant comme observateurs.
3. Les mesures visées au paragraphe (i) ci-dessus peuvent notamment avoir pour but :
 - a. la création, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de Communautés Européennes dont la compétence s'étendrait aux domaines visés au paragraphe d de l'article 1^e r du Statut.
 - b. l'établissement de liaisons organiques entre le Conseil de l'Europe, dans une composition restreinte telle que celle définie au paragraphe (ii) ci-dessus, et une Communauté Européenne dont la compétence s'étendrait aux domaines visés au paragraphe d de l'article 1^e r du Statut.
4. Les mesures prises par le Conseil de l'Europe, dans sa composition restreinte, n'engagent que la responsabilité de ceux des États membres qui participent à ces mesures, à l'exclusion des autres Membres ou du Conseil de l'Europe dans son ensemble.
5. Toutes dépenses supplémentaires engagées par le Conseil de l'Europe à l'occasion de mesures prises en application du présent Protocole sont exclusivement à la charge des Membres qui ont participé à ces mesures.

Titre B

Considérant qu'il convient, dès la mise en place de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, d'appliquer les propositions du Royaume-Uni à celle-ci, premier élément de la Communauté continentale.

6. Suggère qu'en vue de faciliter l'établissement ultérieur de liens d'association entre un État non participant à la C. E. C. A. et celle-ci, les mesures suivantes soient dès maintenant prises en ce qui concerne les rapports entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A. :
 - a. que les États membres du Conseil de l'Europe non participant à la C. E. C. A. soient invités à installer des délégations permanentes auprès de la Haute Autorité.
 - b. que les Six gouvernements décident d'établir les institutions de la C. E. C. A. au siège du Conseil de l'Europe, de manière que, dans la mesure du possible, elles puissent utiliser les locaux du Conseil (notamment pour l'Assemblée) et les services de son Secrétariat.
 - c. que les mêmes délégués soient désignés aux Assemblées de la C. E. C. A. et du Conseil de l'Europe.
 - d. que soit assurée la mise en oeuvre immédiate des dispositions du Protocole annexe au Traité de la C. E. C. A., notamment en ce qui concerne les rapports à soumettre au Conseil de l'Europe par la Haute Autorité et par l'Assemblée de la C. E. C. A.
 - e. que le Comité des Ministres engage des négociations avec la Haute Autorité et le Conseil des Ministres de la C. E. C. A. en vue de :
 1. fixer les conditions dans lesquelles les États membres du Conseil de l'Europe non participant à la C. E. C. A. pourraient être représentés par des observateurs au Conseil des Ministres de la C. E. C. A., ainsi que les obligations mutuelles qui en résulteraient.
 2. définir les conditions dans lesquelles la Haute Autorité pourrait être autorisée à participer à certaines réunions du Comité des Ministres et de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, notamment au moment de l'examen des rapports qu'elle soumet au Conseil de l'Europe.
 - f. que par accord entre les Assemblées de la C. E. C. A. et du Conseil de l'Europe, soient arrêtées les mesures suivantes :
 1. que l'Assemblée de la C. E. C. A. accepte d'être considérée comme étant l'Assemblée du Conseil de l'Europe siégeant dans une composition restreinte avec des pouvoirs propres et suivant une procédure propre.
 2. que des représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe des Pays non membres de la C. E. C. A., aient la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée de la C. E. C. A., à titre d'observateurs ayant droit de parole, mais non de vote.
 3. qu'une coordination étroite soit assurée dans les travaux des deux Assemblées en ce qui concerne les matières d'intérêt commun pour elles.

7. Demande au Comité des Ministres de rechercher les amendements au Statut qui faciliterait la réalisation des mesures visées au paragraphe 1 (e) et (f) ci-dessus.
8. Souligne la portée politique de l'établissement de telles liaisons organiques entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A., qui seraient de nature à amener les Membres du Conseil de l'Europe, non participant aux Communautés restreintes, à entrer en étroite association avec les Communautés qui pourront être ultérieurement créées, et notamment la Communauté politique.
9. Se réserve la possibilité de poursuivre l'étude plus détaillée des liaisons à établir entre la C. E. C. A. et le Conseil de l'Europe et demande à être tenue au courant du développement des négociations avec la C. E. C. A. »
10. Charge le Secrétariat Général de procéder à une étude juridique sur les modalités d'association d'un État à une Communauté restreinte, et notamment à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Titre C

Demande au Comité des Ministres d'accroître éventuellement la représentation de tous les États membres à l'Assemblée, en prenant pour base le nombre de sièges proposé pour l'Assemblée commune de la C. E. D. »

C. Exposé des Motifs

1.

1. L'Assemblée a chargé la commission des Affaires Générales de poursuivre l'étude des moyens de mettre en oeuvre les propositions du Royaume-Uni en vue de faire part de ses conclusions aux Délégués des Ministres (Résolution 11). Le Comité des Ministres et l'Assemblée ayant l'un et l'autre approuvé chaleureusement « le principe des propositions britanniques, que soit instaurée une liaison organique entre les Communautés et le Conseil de l'Europe », la tâche de la commission s'est limitée au seul point des mesures d'application. Au cours de sa session des 3, 4 et 5 juillet, la commission a adopté deux résolutions, qui figurent dans le présent rapport et sont adressées l'une aux Six Gouvernements participant aux Communautés restreintes, l'autre au Comité des Ministres. Le présent Exposé des Motifs est établi sous la seule responsabilité du Rapporteur.

2. La commission a d'abord procédé à un examen attentif du Questionnaire établi par les Délégués des Ministres. Elle a été de l'opinion qu'essayer de donner des réponses générales au Questionnaire ne serait pas, en l'état actuel des études, la méthode de travail la plus efficace. Il lui a semblé préférable de rechercher quelles décisions politiques dont la portée fût comparable à celle du Plan Eden pourraient être prises immédiatement, afin de traduire en mesures concrètes la volonté affirmée par les gouvernements et l'Assemblée de rendre effective, dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'association du Royaume-Uni et des autres États membres à la Communauté européenne continentale. La commission a été ainsi amenée à attacher une particulière importance à la question des études en vue de la création d'une communauté politique continentale et à celle des premières relations à établir entre le Conseil de l'Europe et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

1.1. Chapitre I - Le « Questionnaire »

Un premier examen des diverses questions posées par les Délégués des Ministres a conduit aux commentaires suivants :

3. Question 1. « Le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, siégeant dans une composition appropriée et exerçant des pouvoirs propres, doivent-ils être habilités à servir de cadre :

- 3.1. aux institutions ministérielles;
- 3.2. aux institutions parlementaires des autorités spécialisées? »

4. Le Comité des Ministres a depuis préféré parler d'établissement de « liaisons organiques » entre organes ministériels et parlementaires correspondants des Communautés et du Conseil de l'Europe. Ce changement, s'il laisse envisager des formes d'association plus étroite, ne modifie pas sensiblement le sens de la question elle-même.

1.1.1. Organes ministériels.

5. L'impression de la majorité des représentants membres de la commission a été que l'on rencontrera toujours de réelles difficultés en voulant établir une correspondance absolue entre le Comité des Ministres et les Conseils spéciaux de Ministres des Communautés. Ce sont des organes de nature profondément différente. Le Conseil de Ministres d'une Communauté (et spécialement de la C. E. C. A.) ne peut travailler le plus souvent qu'en fonction de l'Exécutif : il assure la liaison de celui-ci avec les gouvernements, il entérine les décisions de l'Exécutif par des « avis conformes », etc. Isolé de son Exécutif, il est dans l'impossibilité d'agir, comme peut l'être un Parlement pendant une vacance gouvernementale. Le Comité des Ministres, au contraire, exerce lui-même les fonctions d' « Exécutif » du Conseil de l'Europe, dans les limites des modestes attributions de celui-ci : il est « l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe » (art. 13 du Statut). Il sera évidemment possible et désirable d'instaurer des « liaisons organiques » (ou une étroite association) au niveau gouvernemental entre les États membres du Conseil de l'Europe et les Communautés. Toutefois, ces liaisons ne pourront pas s'établir avec le seul Conseil de Ministres, et il ne pourra pas s'agir de simples contacts intergouvernementaux au sein du Conseil de l'Europe; il faudra, si l'on souhaite une collaboration effective, prévoir un accord « tripartite » : Exécutif — Conseil de Ministres — Comité des Ministres.

1.1.2. Organes parlementaires.

6. Le problème se pose différemment au niveau des Assemblées : l'Assemblée de la C. E. C. A. — ou de la C. E. D. —, si elle a des pouvoirs plus étendus que celle du Conseil de l'Europe, a des fonctions qui ne sont pas radicalement différentes. Toutes deux ont des tâches de contrôle d'une part, pré-législatives d'autre part.

6.1. L'Assemblée de la C. E. C. A. recevra régulièrement un rapport de la Haute Autorité et aura à en débattre, de la même manière que celle du Conseil de l'Europe reçoit régulièrement et discute les rapports de l'O. E. C. E., du Comité des Ministres, bientôt de l'Organisation du Traité de Bruxelles et aussi de la C. E. C. A. Après ce débat, l'une comme l'autre peuvent « formuler des observations, exprimer des vœux ou des suggestions ». La seule différence est que l'Assemblée de la C. E. C. A. a une prérogative supplémentaire, qu'elle peut exercer une fois par an : censurer la Haute Autorité

6.2. L'Assemblée de la C. E. D. doit étudier un projet de « structure fédérale ou confédérale » en Europe (art. 38 du Traité de la C. E. D.). Ses conclusions auront sensiblement la même valeur juridique que les « recommandations » aux gouvernements de l'Assemblée du Conseil de l'Europe — recommandations qui ont constitué parfois l'amorce d'une « législation européenne » (Convention des Droits de l'homme, statut des Compagnies Européennes, etc.).

7. En fait, l'Assemblée du Conseil de l'Europe a assumé dans les limites de ses prérogatives des missions (contrôle, législation) semblables à celles de tout Parlement — à celles qui seront dévolues plus tard à l'Assemblée de la Communauté politique, avec la différence que cette dernière disposera d'une autorité plus grande : certaines de ses décisions auront force contraignante, alors que les nôtres restent soumises à l'agrément des gouvernements.

8. Établir une « liaison organique » entre les Assemblées des Communautés et du Conseil de l'Europe apparaît donc plus facilement réalisable. C'est peut-être aussi l'une des liaisons politiquement la plus profitable, car, aux termes de l'art. 38 du Traité de la C. E. D., l'Assemblée des Six doit se transformer pour devenir un des organes politiques essentiels de la Communauté européenne.

9. Questions 2, 4 et 5. « Est-il, dès maintenant, possible de formuler certains principes généraux, valables pour toutes les institutions spécialisées, et y a-t-il lieu de modifier le Statut du Conseil de l'Europe? » La Commission a estimé qu'il serait imprudent de poser dès maintenant des principes généraux en ce domaine, d'autant que la création d'une communauté politique peut conduire à des changements profonds dans la structure des institutions des communautés. Elle a toutefois constaté que le Statut imposait trop de limites aux possibilités de négociation du Conseil de l'Europe, ceci notamment par son article 1 (d). L'assouplir d'une manière acceptable pour tous les États membres lui a donc paru être une des premières mesures pratiques à envisager.

10. Question 3. « Les propositions britanniques devraient-elles être étendues aux organes judiciaires et exécutifs des autorités spécialisées? » L'Assemblée a déjà demandé, en 1951, l'unification des juridictions européennes (recommandation 22). En ce qui concerne les organes exécutifs, la question est déjà évoquée plus haut (§ 4).

11. Question 6. Cette question porte sur les modalités des liaisons susceptibles d'être établies, notamment entre les Assemblées. De l'avis de la commission, ces modalités ne pourront être utilement étudiées qu'à l'occasion des négociations avec chacune des communautés restreintes. Toutefois, il semble utile de signaler certains commentaires présentés dans la discussion.

Siège des institutions (§ 7).

La commission, quasi unanime, a marqué à nouveau le vif intérêt qu'elle porte à la concentration des institutions des Communautés restreintes (et, pour commencer de la Communauté du Charbon et de l'Acier) en un même siège qui serait aussi celui du Conseil de l'Europe (cf. également Résolution 11, § 4).

Statut commun des agents (§ 8).

L'attention a été à nouveau appelée sur le principe posé dans la Résolution 11, § 2 (vi).

Langues officielles (§ 9).

La question est encore à l'étude dans la Communauté du Charbon et de l'Acier. Il est apparu à plusieurs représentants que si des observateurs d'autres pays membres du Conseil étaient admis à suivre les travaux de certaines institutions de la C. E. C. A., il serait nécessaire que la langue anglaise fût, elle aussi, retenue comme langue de travail. Cette mesure faciliterait en outre une meilleure information de la presse anglaise et américaine sur les activités de la Communauté.

12. Question 7 Communauté Européenne de Défense (§ d) de l'article 1^{er} r. Cette question est étudiée en détail dans le Chapitre II, A.

13. Questions 8 et 9 « Rapports avec l'O. E. C. E. et l'Organisation du Traité de Bruxelles ». La commission s'est montrée préoccupée des retards apportés à résoudre l'irritant problème des rapports avec l'O. E. C. E. L'importance de la Recommandation 25 a été soulignée. L'objectif est simple : obtenir qu'un seul organe ministériel soit compétent pour donner suite aux recommandations économiques de l'Assemblée — au lieu de l'interminable navette actuelle entre un Comité des Ministres et un Conseil de l'O. E. C. E. qui comprennent tous deux à peu près les mêmes États. Il conviendrait évidemment que les facilités déjà accordées à l'Assemblée fussent maintenues ou adaptées.

14. Les remarques faites à l'occasion de l'examen du Questionnaire n'ont pas paru de nature à justifier une réponse expresse à ce dernier. La commission a préféré les incorporer dans la résolution sur les premières relations à établir avec la Communauté du Charbon et de l'Acier et les aménagements à apporter d'urgence au Statut (Résolution II ci-après).

1.2. Chapitre II - Mise en oeuvre des propositions britanniques : premiers objectifs à atteindre

Signification et portée des propositions du Royaume-Uni.

15. Les discours de M. Nutting, Sous- Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères du Royaume-Uni, aux séances des 28 et 30 mai 1952 de l'Assemblée ont dégagé la pleine signification des propositions britanniques et en même temps ont permis d'apprécier l'importance que le Gouvernement du Royaume-Uni attache à leur réalisation : le Conseil de l'Europe apparaît aujourd'hui comme une pièce maîtresse de la politique européenne de la Grande-Bretagne. Les conclusions politiques que l'on peut tirer du discours de M. Nutting semblent pouvoir se résumer ainsi :

- a. L'objectif des propositions du Royaume-Uni est que les Communautés restreintes, telle la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, se développent (et dans l'avenir soient élaborées) au sein d'un organisme — le Conseil de l'Europe — auquel le Royaume-Uni participe pleinement.
- b. Les propositions du Royaume-Uni doivent s'appliquer en particulier à la Communauté politique, en sorte qu'elle soit élaborée au sein du Conseil de l'Europe.
- c. Ces mesures paraissent être la condition sine qua non d'un soutien actif du Royaume-Uni aux Communautés restreintes, et notamment à la Communauté politique européenne.

16. La Commission a estimé que la suite pratique qui serait donnée aux propositions britanniques pouvait conditionner tout l'avenir de la politique d'association de la Grande-Bretagne aux institutions continentales. La remarque a été faite que si les gouvernements ont approuvé « le principe des propositions britanniques », ils ne se sont engagés jusqu'ici à rien de précis pour autant. La documentation même transmise par le Comité des Ministres montre que leur approbation de principe masque imparfaitement des divergences encore profondes d'interprétation. La Commission a estimé que la question en cause — l'association de la Grande-Bretagne à l'Europe — était trop grave pour rester l'objet de compromis sans contenu. L'accord de principe des gouvernements — des Six comme des Quinze — doit se traduire maintenant par des engagements pratiques en des matières d'importance suffisante pour qu'il ne soit plus possible ensuite de faire marche arrière. Il paraît probable qu'une initiative gouvernementale interviendra dans les prochaines semaines en vue de mettre à l'étude la Communauté politique continentale. L'entrée en vigueur du traité instituant la Communauté européenne de Défense ne saurait en outre tarder. La Commission a souligné que c'étaient là deux occasions où il était possible de prendre les engagements pratiques qu'elle juge indispensables.

1.2.1. Application des propositions britanniques à l'élaboration de la Communauté politique continentale.

17. Au cours de ses interventions à l'Assemblée, M. Nutting avait notamment déclaré : « ...nous désirons voir s'échafauder des institutions européennes du type de celles qui s'élaborent au sein de la Communauté Schuman et de la Communauté Européenne de Défense, jusqu'au moment où l'édifice pourra être couronné par une autorité politique chargée de coordonner toutes leurs activités et tous leurs objectifs. La seule

condition à laquelle nous voudrions subordonner cette évolution, c'est qu'elle se fasse dans le cadre d'un organisme dont la Grande-Bretagne soit membre et par l'intermédiaire duquel elle puisse s'y associer. Nous croyons que cet organisme existe déjà, et que c'est le Conseil de l'Europe... je subordonne à cette seule condition mon entière adhésion à l'idée d'une Autorité politique européenne... » (9e séance, 30 mai 1952.) M. Nutting avait également précisé que si le soin de dresser les plans de l'autorité politique européenne était confiée à une Assemblée siégeant hors du cadre du Conseil de l'Europe « les liens décisifs que le Royaume-Uni espère établir avec la Communauté européenne feraient défaut. Un coup serait ainsi porté à la racine même de notre politique et nous ne pourrions plus jouer de rôle vraiment effectif dans les affaires européennes » (4e séance, 28 mai 1952)

18. La Commission a cru devoir noter la similitude entre la position que définissent ces déclarations et celle que la Grande-Bretagne a déjà adoptée à l'égard de la C. E. D. Dans les faits, sinon du strict point de vue juridique, la C. E. D. s'est négociée « dans le cadre » de l'OTAN (participation d'observateurs de SHAPE et des États membres de l'OTAN, communication de rapports réguliers au Conseil Atlantique, etc.). Ne peut-on pas penser que c'est parce que la négociation s'est déroulée en aussi étroite liaison avec l'OTAN (auquel la Grande-Bretagne participe pleinement) et parce que la C. E. D. est « organiquement liée » à l'OTAN, que la Grande-Bretagne a accepté de donner des garanties supplémentaires à la C. E. D. et d'envisager même des formes d'intégration de certaines de ses troupes dans les Forces européennes de Défense? Ce que paraît vouloir le Royaume-Uni, c'est que le Conseil de l'Europe joue vis-à-vis de la Communauté politique et des autres Communautés restreintes le rôle même qu'a joué l'OTAN vis-à-vis de la C. E. D., en sorte que la Grande-Bretagne et les autres États membres du Conseil de l'Europe soient à même de suivre toute négociation en vue de l'organisation politique de l'Europe. En contrepartie, les Communautés créées dans de telles conditions pourraient obtenir plus facilement des « garanties » britanniques ou l'association de la Grande-Bretagne.

19. Devant ces données, la Commission a estimé qu'elle devait trancher sans équivoque la question suivante : — le Plan Eden doit-il s'appliquer aux travaux préparatoires pour la Communauté politique européenne en sorte que celle-ci se développe, dès son origine, au sein du Conseil de l'Europe? Cette question avait déjà été évoquée au cours de la session de mai de l'Assemblée. Toutefois, les divergences qui s'étaient manifestées sur le détail des modalités d'étude avaient parfois caché le fond même du problème. Il est apparu à la Commission que l'initiative récemment prise en la matière par le gouvernement français témoignait d'un désir d'aboutir à une formule de compromis entre les deux procédures proposées dans la Résolution 14 de l'Assemblée. Sans davantage insister sur l'option entre ces procédures, la Commission a tenu à marquer avec vigueur sa volonté de voir en tout état de cause les études sur la Communauté politique se poursuivre au sein du Conseil de l'Europe, répondant ainsi par l'affirmative à la question posée. La majorité des Représentants appartenant aux pays participant au Plan Schuman ont souligné l'exceptionnelle importance qu'ils attachaient à la décision qui serait prise sur ce point. Elle leur est apparue comme le test de la volonté des Six de s'engager sans équivoque dans la voie d'une Communauté continentale associée à la Grande-Bretagne. A leurs yeux, si les études et négociations en vue de la création de la Communauté politique se faisaient hors du cadre du Conseil de l'Europe, cela aurait la signification que les Six rejettent en fait l'offre anglaise d'association. Il appartiendrait alors à chacun d'en tirer en conscience les conséquences : à quelques mois d'une décision capitale — la ratification du Traité de la Communauté Européenne de Défense — il est indispensable que les rapports de la Grande-Bretagne et du continent soient définis sans ambiguïté possible.

20. La Commission a été ainsi amenée à faire les demandes suivantes :

- a. Aux « Six ». La Commission appelle solennellement leur attention sur le fait que de la procédure qu'ils choisiront pour les études sur la Communauté politique dépend dans une très large mesure l'avenir des propositions britanniques. Quelle que soit cette procédure, il importe qu'elle garantisse le développement des études et des négociations dans le cadre du Conseil de l'Europe (Résolution I ci-après).
- b. Aux « Quinze ». Le Conseil de l'Europe doit fournir aux Six les facilités nécessaires pour qu'ils puissent, sans rencontrer d'obstacle de procédure procéder aux études et négociations sur la Communauté politique au sein du Conseil de l'Europe

La Commission a estimé que ceci impliquerait notamment de procéder dans les toutes prochaines semaines à certains assouplissements au Statut, notamment en ce qui concerne l'article 1 (d), étant donné l'étroite connection qui existera entre la Communauté Européenne de Défense et la Communauté politique (Résolution II, Titre A ci-après).

Aménagement des règles d'application de l'art. 1 (d)

21. L'Assemblée, dans sa Résolution 11 (§ 2 , v), dispose que : « un aménagement des modes de participation au Conseil de l'Europe devrait assurer aux États membres qui ne voudraient pas entrer en liaison avec certaines Communautés — telle la Communauté Européenne de Défense — la possibilité de continuer à coopérer au sein du Conseil sans être engagés par les accords conclus entre le Conseil et ces Communautés ». Pour sa part, le Comité des Ministres a adopté une résolution statutaire sur les « accords partiels », qui a pour but de préciser l'art. 20 (a) du Statut « 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 au vote de leurs collègues »

22. Ces deux résolutions ont conduit la commission à suggérer qu'un Protocole au Statut autorise des réunions des organes du Conseil de l'Europe dans une composition restreinte, réunions auxquelles les limitations de l'article 1 (d) ne s'appliqueraient pas. La compétence du Conseil de l'Europe dans cette composition restreinte serait simplement définie par l'article 1 (a) : « réaliser une union plus étroite entre les Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Ces réunions restreintes pourraient, par exemple, être des réunions « à Treize » pour débattre des questions touchant les rapports avec la C. E. D. (la Suède et l'Irlande ne voudraient sans doute pas y participer) — ou des réunions « à Six » pour la poursuite de négociations sur la création d'une Communauté politique. Il n'y a aucun rapport entre les réunions restreintes du Comité des Ministres (ou de l'Assemblée) visées ici et les réunions du Conseil de Ministres (ou de l'Assemblée commune) des Communautés « dans le cadre » des organes correspondants du Conseil de l'Europe, que visent les premiers mémoranda britanniques. Le Comité des Ministres, réuni, par exemple, « à Treize » en vertu du Protocole, garderait son caractère d'organisme intergouvernemental classique, susceptible de formuler des « recommandations » ou d'élaborer des conventions. Toutes les dispositions du Statut autres que l'article 1 (d) continueraient à s'appliquer à de telles réunions. Une remarque semblable serait à faire pour l'Assemblée.

23. On serait ainsi amené à envisager deux catégories de Membres du Conseil : ceux disposés à utiliser les facilités nouvelles (facultatives) du Protocole à l'égard de l'article 1 (d) et qui pourraient coopérer au sein du Conseil de l'Europe dans des domaines plus étendus — ceux désireux de s'en tenir strictement au Statut actuel. Les mesures prises ou les accords conclus par le Conseil de l'Europe dans sa composition restreinte n'engageraient strictement que la responsabilité des seuls États membres qui y auraient participé, à l'exclusion aussi bien de celle des autres Membres que de celle du Conseil de l'Europe tout entier. Il en serait de même des dépenses engagées pour le fonctionnement du Conseil de l'Europe dans sa composition restreinte.

24. Le Protocole n'a évidemment pas pour but de faire du Conseil de l'Europe, dans sa composition restreinte, une version européenne de l'OTAN. Le projet présenté dans la résolution II, A, met en évidence les principales mesures qui motiveraient des réunions restreintes du Conseil de l'Europe :

négociation au sein du Conseil de l'Europe en vue de la création de la Communauté politique européenne (ce serait une « facilité » offerte aux États désireux d'instituer une telle Communauté).

établissement de « liaisons organiques » entre le Conseil de l'Europe et la C. E. D.

Le Projet de Protocole a reçu l'approbation de principe des représentants suédois et irlandais dans la commission — ces représentants parlant évidemment à titre purement personnel. Il a été adopté par 19 voix contre 1, 1 représentant s'étant abstenu.

25. L'aménagement de l'article 1 (d) ne sera sans doute pas le seul changement au Statut rendu nécessaire par la mise en oeuvre du Plan Eden. En fait, les modalités définitives de celui-ci ne pourront être arrêtées qu'en fonction de la structure retenue pour la Communauté politique — en sorte que l'on puisse mettre en vigueur simultanément le nouveau Statut, les textes constitutifs de la Communauté politique et les textes définissant les modes d'application du Plan Eden.

1.2.1.1. Premières relations à établir entre le Conseil de l'Europe et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

26. insistaient tout spécialement sur la nécessité d'appliquer immédiatement les propositions britanniques aux études sur la Communauté politique, les représentants britanniques dans la commission ont souligné l'importance que leur pays attachait à l'établissement rapide de relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté du Charbon et de l'Acier dès qu'elle serait mise en place. Ils ont fait valoir le rôle capital des industries du charbon et de l'acier dans l'économie anglaise. L'opinion britannique ne comprendrait pas que le Plan Eden, du moment qu'il est accepté en principe, ne s'appliquât pas dès les prochains mois à la C. E. C. A. L'absence de mesures positives en ce sens décevrait profondément leurs compatriotes et pourrait même les détourner d'une coopération plus étroite avec le continent. Les conditions dans lesquelles se dérouleront les

études sur la Communauté Politique étaient apparues à un grand nombre de représentants des Six pays comme le test de la volonté de leurs gouvernements d'associer la Grande-Bretagne aux organisations continentales : pour les représentants britanniques et certains représentants Scandinaves, c'est l'établissement de relations étroites entre le Conseil de l'Europe et la Communauté du Charbon et de l'Acier qui constituerait le test de la bonne volonté des Six à leur égard. Si des résultats positifs sont obtenus en ce domaine, cela inciterait sans doute ces pays à aller plus loin dans la voie de l'association avec les autres Communautés restreintes.

27. La commission a été sensible à ces arguments. Toutefois, il ne lui a pas échappé qu'une application complète du Plan Eden à la C. E. C. A. serait difficile au cours des prochains mois. La Haute Autorité et le Conseil de Ministres auront à faire face, dans les semaines qui suivront leur mise en place, à des tâches très nombreuses et urgentes qui freineront les conversations. En outre, il sera probablement difficile à la Haute Autorité de prendre des engagements de quelque ampleur tant qu'elle n'aura pas complètement mis au point ses méthodes de travail et sa politique d'ensemble. Ces raisons ont conduit la commission à proposer que dans l'immédiat l'on se bornât à établir certaines relations simples entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A. Sans gêner le développement des institutions de la C. E. C. A., il serait ainsi possible d'obtenir qu'il se fît en assez étroite corrélation avec le Conseil de l'Europe. L'établissement ultérieur d'une association plus serrée en serait facilité. La commission a demandé qu'il fût procédé dès maintenant à une étude approfondie des formes que pourrait revêtir l'association d'un Etat membre à la C. E. C. A. A son point de vue, l'association ne devrait pas se limiter à un simple échange occasionnel d'informations. Elle devrait aussi conduire à un système de consultations permanentes, permettant une harmonisation mutuelle des politiques de la C. E. C. A. et des « États associés ». Dans certaines conditions, des décisions prises _ au sein de la C. E. C. A. devraient pouvoir être étendues aux « États associés » sous réserve que ceux-ci aient pu participer à leur élaboration. Le détail de ces modes d'association ferait évidemment l'objet d'un traité spécial conclu soit entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A. (les dispositions de ce traité s'appliqueraient alors à tous les États membres), soit, dans le cadre du Conseil de l'Europe, entre la C. E. C. A. et un des États membres si des relations particulièrement étroites semblaient nécessaires entre cet État et la Communauté.

28. La résolution II, titre B ci-après, énumère une série de suggestions qui, de l'avis de la commission, pourraient être mises en oeuvre immédiatement. Certaines s'adressent aux États non membres (nomination de délégations permanentes auprès de la Haute Autorité), d'autres aux Six (concentration des institutions de la Communauté au siège du Conseil de l'Europe, désignation des mêmes délégués aux Assemblées de la C. E. C. A. et du Conseil). La commission souligne également l'intérêt qu'elle porte à la mise en oeuvre du Protocole annexe au Traité de la C. E. C. A.

29. D'autres dispositions résulteront d'accords conclus entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A. La commission a estimé qu'il fallait envisager deux catégories de négociations :

29.1. des négociations entre le Comité des Ministres d'une part, la Haute Autorité et le Conseil de la C. E. C. A. d'autre part. Elles pourraient porter sur la question de la présence d'observateurs dans le Conseil de la C. E. C. A. et sur les rapports directs à établir dans certains cas entre la Haute Autorité et les organes du Conseil de l'Europe (Assemblée et Comité des Ministres). La commission a tenu à souligner que, comme il a déjà été indiqué précédemment (§4), il devait s'agir de négociations « à Trois » : les relations entre le Conseil de l'Europe et la Haute Autorité seront au moins aussi importantes pour l'avenir que celles entre le Comité des Ministres et le Conseil de la C. E. C. A.

29.2. des négociations directes entre les Assemblées de la C. E. C. A. et du Conseil de l'Europe. Elles devraient permettre assez rapidement d'aboutir à des formes d'intégration poussée en vue de la définition d'un cadre parlementaire européen unique. La commission a fait siennes les suggestions suivantes (cf. Rés. II, titre B, § 1 (/) ci-après) :

29.2.1. L'Assemblée de la C. E. C. A. pourrait accepter d'être considérée comme étant l'Assemblée du Conseil de l'Europe, siégeant dans une composition restreinte, avec des pouvoirs propres et suivant une procédure propre. L'Assemblée de Strasbourg apparaîtrait ainsi comme le centre du parlementarisme européen. Le lien défini par la formule précédente est, faut-il le marquer, de caractère tout symbolique : il n'entraîne aucune dépendance pour l'Assemblée de la C. E. C. A.

29.2.2. Des dispositions pourraient être convenues d'un commun accord en vue de permettre dans certains cas la participation aux travaux de l'Assemblée de la C. E. C. A., à titre d'observateurs (c'est-à-dire avec droit de parole, mais non de vote), de représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe de pays non participant à la C. E. C. A. — fixer les conditions dans lesquelles une des Assemblées pourrait demander à l'autre l'inscription des questions à son ordre du jour — ou dans lesquelles pourraient être organisées des sessions

communes des deux Assemblées pour discuter de questions d'intérêt commun (sessions auxquelles la Haute Autorité serait éventuellement invitée à se faire représenter) ; — mettre au point un certain nombre de problèmes administratifs tels que : organisation d'un Greffe unique, coordination des travaux des deux Assemblées (dates de sessions, des réunions de commissions), échanges d'information, etc.

30. La commission a estimé que certains aménagements mineurs au Statut faciliteraient l'établissement des rapports prévus ci-dessus entre les deux Assemblées. L'un de ces aménagements serait une augmentation du nombre de sièges de tous les États membres à l'Assemblée du Conseil de l'Europe sur la base des chiffres retenus pour l'Assemblée de la C. E. D. D'autres pourraient tendre à un assouplissement du régime des suppléants (extension du nombre des suppléants, octroi à tout délégué à l'Assemblée de la C. E. C. A., s'il n'est pas représentant à Strasbourg, de la qualité de suppléant à l'Assemblée Consultative, etc.). Toutefois, il est apparu qu'il serait préférable de savoir exactement la composition de la première Assemblée de la C. E. C. A. avant de prendre des décisions sur ces dernières mesures, sur lesquelles la commission ne s'est pas encore prononcée.

Discussion en Commission

31. La Résolution I sur l'application des propositions du Royaume-Uni à la création de la Communauté Politique Européenne a été adoptée par 16 voix contre 3, 4 représentants s'étant abstenus. La Résolution II sur les aménagements à apporter au Statut et les premières relations à établir entre le Conseil de l'Europe et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a fait l'objet de votes distincts pour chacune de ses parties : Le titre A (aménagements à apporter au Statut) a été adopté par 21 voix contre 1, 1 représentant s'étant abstenu. Le titre B (premières relations à établir entre le Conseil de l'Europe et la C. E. C. A.) a été adopté à l'unanimité des 21 votants. Le titre C (augmentation éventuelle du nombre des sièges à l'Assemblée Consultative) a été adopté par 13 voix contre 4, 2 représentants s'étant abstenus.