



Doc. 568

19 octobre 1956

Intégration européenne et les organes parlementaires

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. J.M. van der GOES - van NATERS, Pays-Bas, Groupe socialiste

1. 1956 - 8e session - Deuxième partie



A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Soucieuse de voir s'établir à l'échelle européenne un contrôle parlementaire des pouvoirs réels dont seraient investies les organisations européennes et qui échapperaient ainsi au contrôle des parlements nationaux;

Constatant l'augmentation progressive du travail parlementaire qui rend urgent une rationalisation, notamment des activités des organes parlementaires des communautés plus larges en rapport avec celles des communautés restreintes;

Attirant, dans cet ordre d'idées, l'attention du Comité des Ministres sur l'éventualité que l'Agence européenne de l'Énergie nucléaire, dont la création est prévue au sein de l'O. E. C. E., soit investie de pouvoirs autonomes qui échapperaient au contrôle des parlements nationaux;

Espérant que le même esprit de rationalisation amènera les États membres participant à la conférence sur l'Euratom et le marché commun à ne pas ajouter aux Assemblées européennes déjà existantes des institutions nouvelles;

Désireuse de voir les membres siégeant à l'Assemblée Commune de la C. E. C. A. ou à l'Assemblée de l'Euratom et à celle du marché commun faire également partie des délégations à l'Assemblée Consultative pour y siéger lorsque les mêmes problèmes seraient traités dans le cadre plus vaste de l'O. E. C. E. ;

Constatant que ces mesures impliquent des conséquences en ce qui concerne la coordination des Secrétariats Généraux et des Greffes ; Décidée à entreprendre une étude détaillée des formules propres à réaliser les principes ci-dessus indiqués,

Recommande au Comité des Ministres que les gouvernements appelés à prendre des décisions en cette matière, tout en tenant compte de la nécessité de doter chaque institution européenne ayant une compétence propre d'un organe parlementaire, évitent tout double emploi entre les Assemblées européennes existantes.

B. Projet de directive

L'Assemblée,

Se référant à sa Résolution... (le projet ci-dessus) contenant certains principes pour l'organisation future des activités parlementaires européennes,

Charge sa commission des Affaires Générales d'élaborer, en coordination avec les autres Assemblées européennes, les formules aptes à réaliser les principes établis.

C. Exposé des motifs présenté par M. van der GOES van NATERS

1. La commission des Affaires Générales chargée, dans le cadre de la « r e l a n c e e u r o p é e n n e », d' e x a m i n e r l e s a s p e c t s i n s t i t u t i o n n e l s d u p r o b l è m e d u m a r c h é c o m m u n g é n é r a l e t d e l' o r g a n i s a t i o n e u r o p é e n n e d e l' é n e r g i e a t o m i q u e , a c o n s t a t é q u e l e s c o n s i d é r a t i o n s r e l a t i v e s a u c o n t r ô l e p a r l e m e n t a i r e d e c e s d e u x n o u v e l l e s a c t i v i t é s e u r o p é e n n e s a p p e l a i e n t u n e x a m e n p a r t i c u l i e r . C e l u i - c i d e v r a i t v i s e r à d é g a g e r l e s f o r m u l e s l e s m o i n s c o m p l i q u é e s p o u r a s s u r e r :

- 1.1. que le travail parlementaire européen soit à l'avenir facilité;
- 1.2. que chaque institution européenne ayant une compétence propre soit dotée d'un organe parlementaire;
- 1.3. que tout double emploi entre les différentes assemblées européennes soit évité; et
- 1.4. que des liens aussi étroits que possible soient établis entre les organes parlementaires des institutions plus larges et ceux des communautés restreintes.

2. La commission ne s'est pas dissimulé la difficulté de sa tâche. Lorsque, au début de la présente partie de session, elle a été saisie par son rapporteur, Mlle Klompé, d'une étude approfondie sur les nombreux aspects de ce problème, elle a décidé de scinder en deux son travail. La première phase doit consister dans l'établissement de quelques principes directs. La seconde verra l'élaboration de formules concrètes sur la base de ces principes. La commission s'est attaquée dès maintenant à la première phase et a adopté à l'unanimité le projet de recommandation ci-dessus qui signale à l'attention du Comité des Ministres les principes qui devraient être respectés lors de la rédaction des traités sur le marché commun et l'Eura tom, ainsi que des accords sur l'établissement de l'Agence européenne de l'Énergie nucléaire au sein de l'O. E. C. E. Le Comité des Ministres devrait également s'en inspirer lorsqu'il discutera, de son côté, de la rationalisation des institutions européennes. La commission demande par la même occasion que l'Assemblée lui confère un mandat formel pour déterminer, dans la seconde phase, en coordination avec les autres assemblées européennes, les formules concrètes propres à permettre la réalisation des principes établis.

3. La commission a considéré que le débat à l'Assemblée sur ces projets resterait dans l'abstrait si les membres de l'Assemblée n'avaient pas auparavant la possibilité de prendre connaissance des propositions courageuses faites par Mlle Klompé. Elle a donc décidé de joindre au présent document ce rapport, en exprimant une fois de plus ses regrets que Mlle Klompé, appelée à des fonctions gouvernementales, ne puisse introduire elle-même ce rapport devant l'Assemblée.

1. Rapport établi par Mlle KLOMPÉ

INTRODUCTION

4. L'Assemblée est saisie, sous le titre général de l'intégration européenne, d'un projet de résolution sur la création d'un marché commun général et son association avec une zone de libre échange, présenté, en ce qui concerne les aspects économiques, par la commission des Questions économiques et, en ce qui concerne les aspects politiques et institutionnels, par la commission des Affaires Générales. L'organisation européenne dans le domaine de l'énergie atomique est examinée sous ses aspects économiques, techniques et financiers dans un rapport présenté par la commission des Questions économiques. La commission des Affaires Générales, de son côté, n'a pas estimé pouvoir préparer un rapport sur les aspects politiques et institutionnels avant que les négociations intergouvernementales, qui se déroulent actuellement au sein de la Conférence sur l'Eura tom et le marché commun à Bruxelles et à l'O. E. C. E. à Paris, aient suffisamment avancé; ce n'est qu'alors que l'Assemblée pourrait faire des commentaires qui ajoutent des éléments nouveaux à la prise de position contenue dans la Résolution 97 (du 21 avril 1956).

5. Dans le présent rapport, la commission des Affaires Générales s'est bornée à indiquer des solutions pour deux problèmes majeurs qui se posent en rapport avec la « r e l a n c e e u r o p é e n n e » : (i) comment assurer une surveillance parlementaire de l'exercice des pouvoirs que les gouvernements, dans la poursuite de la « r e l a n c e », conféreront à des organes européens, qu'ils

soient créés sur la base du rapport de Bruxelles ou au sein de l'O. E. C. E. ? Dans la mesure où l'exercice de ces pouvoirs doit échapper au contrôle des parlements nationaux, c'est en effet sur le plan européen qu'il faut organiser cette surveillance; (ii) comment assurer, sur le plan parlementaire, la coordination la plus étroite entre la surveillance des activités des nouvelles communautés restreintes envisagées, (Euratom, marché commun), et celles de l'O. E. C. E. ? L'un des soucis majeurs de l'Assemblée Consultative a toujours été de voir s'établir le maximum de liaisons entre ces deux courants de l'unification européenne. La commission des Affaires Générales s'est vue amenée, dans ce contexte, à reposer également le problème des liens entre l'O. E. C. E. et l'Assemblée Consultative.

6. La commission des Affaires Générales tient à souligner dès à présent l'importance accrue, du point de vue de l'unification européenne, des accords en cours d'élaboration: les événements de Suez ont mis en évidence une fois de plus la nécessité d'achever le plus rapidement possible l'unification européenne. Les exigences de l'heure imposent donc, plus que jamais, une coordination aussi étroite que possible des efforts entrepris par la « petite » et la « grande » Europe.

1.1. La surveillance parlementaire des domaines de la « relance européenne »

1.1.1. L'Euratom et les activités nucléaires de l'O. E. C. E.

7. 4. Le caractère et les pouvoirs de l'Assemblée qui serait chargée d'exercer le contrôle des activités de l'Euratom ne sont pas encore définis. Le principe est cependant acquis: il faudra it une telle Assemblée², vu le champ d'action dont disposera la Commission européenne de l'Euratom. La similarité de ses tâches et de ses pouvoirs avec ceux de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A. l'approche de celle-ci. 5. L'O. E. C. E. a créé un Comité de Direction de l'Énergie nucléaire qui, d'après le rapport du Comité spécial au Conseil, serait investi, lorsqu'il la nouvelle Agence européenne pour l'Énergie nucléaire aura été mise sur pied, « des pouvoirs qui lui seront nécessaires pour l'exercice de ses fonctions »³. Il serait notamment « habilité à exercer les pouvoirs de décision qui seront confiés à l'Organisation en vertu des accords internationaux en vue de la répartition des matières fissiles fournies à l'Organisation ou à ses membres ou produites par les entreprises communes », [ainsi qu'] « à décider des mesures conservatoires ou des sanctions à prendre en cas d'infraction aux règles de sécurité, sous réserve de la compétence qui serait reconnue en cette matière à une juridiction internationale ». Les experts à qui l'on doit ce rapport ont été conscients du fait que de tels pouvoirs autonomes nécessiteraient une surveillance parlementaire particulière⁴, sans s'être cependant prononcés sur ses formes. Il est en effet bien certain qu'une partie des décisions que prendrait le Comité de Direction en vertu de ces pouvoirs (notamment celles prises à la majorité de ses membres) échapperaient au contrôle et à la censure des parlements nationaux. Il en résulte la nécessité de charger une assemblée européenne de contrôler l'exercice de ces pouvoirs, si l'on veut éviter une technocratie européenne irresponsable. L'Assemblée Consultative ayant, depuis de longues années, exercé en fait un droit de regard sur les activités de l'O. E. C. E., il serait logique de s'adresser à elle, dans les conditions exposées ci-dessous, pour organiser cette nouvelle tâche.

1.1.2. Le marché commun général et la zone de libre échange

8. Le problème se pose dans les mêmes termes pour le deuxième domaine de la « relance européenne »: la création d'un marché commun général et son association avec une zone de libre échange. La Commission Européenne appelée à gérer le marché commun disposera de pouvoirs propres; son existence implique celle d'une assemblée dotée de pouvoirs effectifs, calqués sur ceux de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A. et de l'Euratom. On ignore encore entièrement les caractéristiques que prendra la zone de libre échange. On peut pourta

2. Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires Étrangères, chapitre 6.

3. Rapport du Comité spécial de l'Énergie nucléaire au Conseil, C (56) 164, annexe V, paragraphe 11.

4. Rapport du Comité spécial, paragraphe 26: « Des dispositions spéciales devraient être prévues également par le Conseil pour assurer les contacts nécessaires du Comité de Direction des Parlements avec les instances internationales groupant les représentants des parlements ainsi que des industries ou des syndicats intéressés ».

nt affirmer dès maintenant qu'il faudra du moins assurer l'exercice d'un droit de regard sur les activités de l'O. E. C. E. en cette matière, en « adressant, dans les conditions exposées ci-dessous, à l'Assemblée Consultative.

1.1.3. L'Assemblée Consultative comme organe parlementaire de l'O. E. C. E

9. Les paragraphes précédents ont démontré que, si la surveillance parlementaire des nouvelles communautés restreintes devrait être organisée sur une base similaire à l'Assemblée Commune de la C. E. C. À., celle des nouvelles activités de l'O. E. C. E. devrait être assurée en prenant pour base l'Assemblée Consultative. Celle-ci reçoit depuis un certain nombre d'années des rapports d'activité de l'O. E. C. E., sur lesquels elle donne son avis. Le moment est venu, à l'occasion des nouvelles tâches qu'aurait à remplir l'O. E. C. E., de donner des assises plus formelles à cette coopération déjà acquise sur le plan pratique. Il faudrait alors résoudre le problème de la représentation des États non-membres du Conseil, mais membres de l'O. E. C. E. : la Suisse et le Portugal. La commission des Affaires Générales propose à cet effet de reprendre une idée qui a déjà été lancée dans le rapport sur le programme d'action du Comité des Ministres, présenté en 1954, en son nom, par M. Mommer (Doc. 264, paragraphes 27-31). L'Assemblée Consultative se réunirait en session spéciale avec des parlementaires de la Suisse et du Portugal. Cette session se tiendrait hors du cadre du Statut du Conseil de l'Europe. Il va sans dire que les parlementaires suisses et portugais auraient, dans de telles réunions, les mêmes droits que les autres membres. Des commissions dans lesquelles siégeraient les représentants de tous les États membres de l'O. E. C. E. prépareraient ces réunions.

10. Les sessions spéciales ne seraient d'ordinaire investies que de pouvoirs consultatifs. Cependant, dans la mesure où les pouvoirs d'une des Agences de l'O. E. C. E. — ce serait le cas pour l'Agence européenne de l'Énergie nucléaire — seraient autonomes, la session spéciale chargée d'en traiter devrait disposer de pouvoirs spéciaux de contrôle effectif qui dépasseraient le cadre consultatif. On pourrait ici revenir à une ancienne idée avancée par l'Assemblée en 1950 (Recommandation 4) : « Par des conventions spéciales conclues entre les États membres ou entre certains d'entre eux, des pouvoirs non prévus par le Statut du Conseil » pourront être conférés à des réunions spéciales de l'Assemblée Consultative auxquelles participeront uniquement les représentants des États signataires. La même idée a été reprise par la suite par le Plan Eden. Il y a lieu d'ajouter qu'il faudrait prévoir une composition différente des sessions spéciales suivant le nombre d'États membres du Conseil et de l'O. E. C. E. qui participeraient à l'activité de l'O. E. C. E. qui vient en discussion : activités générales, Agence européenne de l'Énergie nucléaire ou zone de libre échange. Il n'est en effet pas encore certain que l'ensemble des États membres des deux organisations soit participant à chacune des nouvelles activités. 9.

11. Le règlement de l'Assemblée Consultative devrait être appliqué à ces sessions spéciales pour éviter la rédaction d'un règlement particulier, réserve faite des dispositions spéciales relatives à des pouvoirs effectifs dans des cas déterminés. Le Greffier de l'Assemblée Consultative devrait assumer la responsabilité de l'ensemble de ces sessions. Il devrait relever, dans cette tâche, des deux Secrétaires Généraux du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. et, pour les travaux y relatifs, inclure dans son personnel des fonctionnaires provenant des États membres de l'O. E. C. E., mais non du Conseil.

12. L'Assemblée Consultative réunie en session spéciale deviendrait ainsi, en fait, l'organe parlementaire de l'O. E. C. E. La commission des Affaires Générales a estimé qu'il faudrait alors également s'attaquer au problème des doubles organes ministériels : Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'un côté, Conseil de l'O. E. C. E. de l'autre. Cette question a déjà été maintes fois évoquée devant l'Assemblée : en 1953, M. Bohy, au nom de la commission des Affaires Générales⁵, a va it ainsi résumé le principe de toutes les recommandations antérieures de l'Assemblée : le Comité des Ministres siègerait dans la composition de l'O. E. C. E. lorsque des questions économiques viendraient en discussion, mais sa composition demeurerait limitée aux États membres du Conseil lorsqu'il examinerait les autres moyens propres à réaliser les objectifs du Conseil de l'Europe. Afin d'obtenir une telle imbrication entre les deux organisations, il sera soit souhaitable d'envisager d'abord une unité de lieu.

5. Cinquième Session ordinaire : Doc. 160

13. En guise de conclusion de ce chapitre, il y a lieu de relever les points suivants :
- 13.1. Le contrôle parlementaire de l'Euratom et du marché commun devrait être assuré en prenant pour base l'Assemblée Commune de la C. E. C. A.
- 13.2. L'Assemblée Consultative, réunie en session spéciale avec des parlementaires suisses et portugais, devrait exercer un droit de surveillance sur les activités actuelles de l'O. E. C. E. ainsi que sur ses activités futures relatives à la zone de libre échange et dans le domaine nucléaire. La composition et les pouvoirs des sessions spéciales varieraient selon le nombre d'Etats participant à l'une ou l'autre des activités et le mandat impartit à l'O. E. C. E. dans chacun des domaines en question. Le Greffier de l'Assemblée Consultative devrait en assumer la responsabilité ; il relèverait dans cette tâche des deux Secrétaires Généraux : du Conseil et de l'O. E. C. E. (iii) Sur le plan ministériel il faudrait saisir cette occasion pour faire en sorte que le Comité des Ministres du Conseil siège en tant que Conseil de l'O. E. C. E. lorsque des questions économiques viendraient en discussion, sa composition n'étant limitée aux Etats membres du Conseil lorsqu'il examinerait les autres moyens propres à réaliser les objectifs du Conseil. (iv) Pour examiner la possibilité de réaliser une unité de lieu entre le Conseil et l'O. E. C. E., le Comité des Ministres devrait charger un groupe d'experts d'élaborer les propositions les plus économiques.

1.2. Amélioration du fonctionnement des assemblées européennes

14. La « relance européenne » une fois réalisée, dans le cadre restreint et dans le cadre plus large, nous nous trouverons en présence des assemblées européennes suivantes, si, pour bien marquer le point, l'on considère chacune comme une entité complètement indépendante :
- 14.1. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ;
- 14.2. L'Assemblée Consultative réunie en session spéciale avec une composition variable et des pouvoirs différents pour traiter de :
- l'activité de l'O. E. C. E. telle qu'elle découle de ses attributions actuelles,*
- l'activité future de l'O. E. C. E. en ce qui concerne la zone de libre échange,*
- l'activité future de l'O. E. C. E. dans le domaine nucléaire;*
- 14.3. L'Assemblée de l'U. E. O. ;
- 14.4. L'Assemblée Commune de la C. E. C. A. ;
- 14.5. L'Assemblée de l'Euratom ;
- 14.6. L'Assemblée du marché commun.
15. En somme, six assemblées (on pourrait même dire huit) travaillant chacune avec un certain nombre de commissions. Cette prolifération d'organes parlementaires européens est inadmissible : pour l'opinion publique, devant laquelle la cause européenne perdrait tout prestige ; pour les gouvernements, qui ne sauraient plus à qui s'adresser et quel avis ils devraient suivre ; pour les parlementaires, qui ne pourraient plus suffire à toutes les tâches. C'est dans l'intérêt de tous qu'il faudrait arriver à un agencement rationnel, à un véritable streamlining de l'action parlementaire européenne. L'effort d'amélioration nécessaire devrait s'appuyer sur ces principes fondamentaux :
- 15.1. maintenir et même augmenter le niveau de travail ;
- 15.2. ménager la santé des Représentants et éviter un excès d'absentéisme dû au surmenage ;
- 15.3. éviter tout chevauchement d'activités ;
- 15.4. éviter tout risque de scission entre les différents cadres dans lesquels les Etats européens se sont groupés ;

15.5. conserver le caractère propre des deux types d'assemblée, le type consultatif et le type ayant des pouvoirs de décision propres.

Principes I et II : la limite du « rendement » de chaque parlementaire

16. Les deux premiers principes sont liés : le niveau du travail parlementaire baisserait fatalement si l'on continuait à imposer aux Représentants des efforts surhumains. Rappelons à titre d'exemple que les commissions de l'Assemblée Consultative, de l'U. E. O. et de l'Assemblée Commune se réunissent au moins une fois dans l'intersession, parfois deux fois ou même plus : les membres qui siègent dans les trois Assemblées doivent ainsi, en dehors des trois sessions plénières, participer à un nombre de réunions de commissions allant de cinq à dix, et ceci par exemple dans le court laps de temps qui sépare les sessions de printemps et d'automne. De plus, il est nécessaire que chaque représentant maintienne une certaine influence dans son parlement national, ce qui est de l'intérêt même des assemblées européennes, notamment dans une période transitoire entre la structure nationale et la structure européenne. Chacun d'eux doit enfin soigner ses contacts avec ses électeurs nationaux. La limite du « rendement » possible est déjà dépassée : il faut donc renoncer à l'idéal de l'union personnelle entre les délégués à toutes les Assemblées, poursuivie depuis 1949. La situation appelle une solution nouvelle.

Principe III : le double emploi

17. La C. E. C. A., l'Euratom et le marché commun général ont des problèmes communs : par exemple la politique d'investissement | pratiquée par chacune de ces communautés, la politique d'énergie, chacune d'elles étant responsable pour des branches spécifiques, la politique sociale et la politique conjoncturelle. Si les autorités appelées à gérer chacune de ces communautés doivent être différentes, la logique et la qualité du travail demandent que les représentants parlementaires s'occupant de ces matières soient les mêmes, ou mieux encore, qu'une seule assemblée soit chargée de la tâche. On ajouterait à ce noyau de représentants des délégués d'autres Etats qui participeraient à l'une ou l'autre des communautés. D'autre part, le Conseil de l'Europe et l'U. E. O. ont des problèmes communs : la politique générale et ses conséquences sur la défense, les mesures d'unification européenne dans les domaines social et culturel. Il en découle — et ceci est déjà réalisé — que les représentants dans ces Assemblées des Etats membres qui font partie des deux organisations doivent être les mêmes. Reste l'O. E. C. E. : de par sa contribution à l'unification européenne économique dans le cadre le plus large, elle a un champ d'action identique à celui de l'Assemblée Consultative dans ce domaine. Ses activités en matière de charbon et d'acier, d'atome et de libération des échanges recouvrent celles des communautés restreintes. Une nouvelle solution institutionnelle devrait intervenir pour tenir compte de ce double aspect de l'action de l'O. E. C. E. Prenons par exemple : l'Agence européenne de l'Énergie nucléaire crée une entreprise commune (une usine de séparation chimique est entre autres envisagée), à laquelle participent plusieurs des Etats membres de l'Euratom. Les représentants qui contrôlent l'Euratom devraient alors également exercer le contrôle de cette activité de l'O. E. C. E. parce qu'ils pourraient seuls juger de ses incidences sur l'activité de l'Euratom. Comment y parvenir ?

Principe IV : le risque de scission entre les « deux Europes »

18. Rien ne serait plus néfaste à l'unification européenne qu'un développement divergent de la « petite » et de la « grande » Europe. Pour parer à ce risque sur le plan parlementaire, l'Assemblée Consultative⁶ avait proposé en 1951 un projet de protocole, au traité instituant la C. E. C. A. qui comportait le passage suivant : « Les Hautes Parties Contractantes recommanderont à leurs parlements respectifs que les membres de l'Assemblée Commune de la Communauté qu'ils sont appelés à désigner, soient choisis parmi les Représentants à l'Assemblée Consultative ». Le texte final du protocole « invite les gouvernements des Etats membres à recommander à leurs parlements respectifs que les membres de l'Assemblée qu'ils sont appelés à désigner soient choisis de

6. Troisième Session, 1951 : Doc. 13, annexe II.

préférence parmi les Représentants à l'Assemblée Consultative ». En fait, sur les 78 membres de l'Assemblée Commune, 14 sont aujourd'hui membres titulaires et 8 membres suppléants de l'Assemblée Consultative. Il n'y a rien là d'étonnant; car ainsi que nous l'avons vu sous les principes si et n, il est devenu de moins en moins possible pour les parlementaires de participer à l'ensemble des travaux de plusieurs assemblées. Un partage du travail d'après les sujets connexes offre, tout en retenant en partie le principe de la double appartenance, une issue à ce dilemme: les représentants siégeant à l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et du marché commun siègent également à l'Assemblée Consultative lorsque celle-ci, en session spéciale, traiterait des mêmes problèmes dans le cadre plus large de l'O. E. C. E.: c'est-à-dire, en tout cas, lors de la discussion des problèmes d'énergie (classiques et nucléaire) et de la zone de libre échange, et aussi dans la mesure où ils en auraient le temps, lors de la discussion des activités générales de l'O. E. C. E. Leurs places seraient prises par d'autres Représentants de ces États membres, lorsque l'Assemblée Consultative discuterait des affaires relevant du Conseil de l'Europe, ainsi que dans l'Assemblée de l'U. E. O.

19. On peut concevoir plusieurs formules permettant de réaliser cette proposition:

19.1. le nombre des titulaires à l'Assemblée Consultative serait doublé, le total de 138 sièges restant le même. Le nombre des suppléants ne devrait pas nécessairement subir de modifications. On arriverait alors à un chiffre de 278 titulaires: la moitié de ces titulaires (ou leurs suppléants) siégeraient à l'Assemblée Consultative lors de ses sessions ordinaires (et, pour autant qu'ils en sont membres, à l'Assemblée de l'U. E. O.); l'autre moitié, qui comprendrait tous les membres de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et du Marché commun, lors de ses sessions spéciales chargés de traiter des problèmes similaires dans le cadre de l'O. E. C. E. Bien que les délégations des États membres qui ne font pas partie des communautés restreintes n'aient pas besoin de deux groupes de titulaires, la justice demanderait de les traiter sur le même pied. Dans leur cas, il suffirait cependant de nommer titulaires les suppléants actuels et de renoncer à la nomination de nouveaux suppléants. Cette formule se heurte à l'objection qu'il n'est pas possible, du point de vue du droit parlementaire, d'avoir deux titulaires pour un seul siège.

19.2. Le nombre des titulaires et des suppléants de chaque État membre à l'Assemblée Consultative est multiplié par un et demi. On arriverait alors à une Assemblée de 204 titulaires et 204 suppléants. Les délégations qui, par exemple, disposent actuellement de 18 sièges s'en verraient attribuer 27. Dans le cas des États membres des communautés restreintes, il serait alors facile de comprendre dans ce chiffre tous les membres de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et du Marché commun qui viendraient siéger à l'Assemblée Consultative lors de ses sessions spéciales. Cette formule comporte l'inconvénient que les États non membres des communautés seraient également forcés d'envoyer à Strasbourg des délégations plus fortes. Le quorum de l'Assemblée serait supérieur à celui d'aujourd'hui, il serait d'autant plus difficile à atteindre.

19.3. les États membres des communautés pourraient doubler le nombre de leurs suppléants: ils auraient alors, dans le cas des grandes délégations par exemple, 18 titulaires et deux fois 18 suppléants. Dans ce chiffre les membres de l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et du Marché commun pourraient être compris, les délégations restant libres de répartir les sièges comme elles l'entendent. Mais il semblerait opportun de donner aux membres de l'Assemblée Commune le statut de suppléants à l'Assemblée Consultative, parce qu'ils n'y viendraient que pour les sessions spéciales, ou même seulement pour celles d'entre elles qui sont en rapport direct avec l'activité des communautés restreintes. Cette considération devrait rendre acceptable le statut de suppléant à ceux de nos collègues qui siègent à l'Assemblée Commune. Les États membres qui ne font pas partie pour l'instant des communautés restreintes ne seraient pas obligés de doubler le nombre de leurs suppléants: ils pourraient - cependant utiliser ce moyen au cas où ils y entreraient ou s'y associeraient d'une manière étroite.

20. Cette solution n'est pas idéale — mais elle semble la moins compliquée dans la circonstance. Puisque la notion de suppléant, tout en étant étrangère au droit parlementaire, a été introduite dans le Statut du Conseil de l'Europe, il vaut mieux l'utiliser que d'inventer de nouvelles formules. Illustrons cette solution par un exemple concret. M. A., député français, représente son pays à l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et à celle du Marché commun. Il est alors membre suppléant de l'Assemblée Consultative, mais n'y siège que lorsqu'elle discute en session spéciale des mêmes matières dans un cadre plus vaste : la coordination entre les deux activités parallèles est assurée. Le titulaire, M. B., ou son second suppléant M. C., occupera le siège dans les réunions ordinaires de l'Assemblée Consultative et de l'U. E. O.

21. Pour réaliser cette solution, il suffirait d'amender l'article 25 (c) du Statut en remplaçant les mots : « Chaque Représentant peut avoir un Suppléant... » par les mots « Chaque Représentant peut avoir un ou deux Suppléants... » En vertu de l'article 41, cet amendement est possible sans ratification parlementaire. Il faudrait alors amener les parlements nationaux à composer les délégations à l'Assemblée Consultative de telle sorte que les membres de l'Assemblée Commune, de l'Euratom et du Marché commun y soient compris. Il y a deux manières d'y parvenir. Le Comité des Ministres devrait, en adoptant l'amendement à l'article 25 (c), inviter les États membres des communautés à veiller, pour autant qu'ils en sont responsables, à ce que leurs parlements nationaux s'en tiennent à cette règle ; le Bureau de l'Assemblée devrait faire parvenir, pour adoption, une résolution rédigée dans le même sens aux parlements nationaux, où les Représentants à l'Assemblée devraient se soutenir. Une modification du traité instituant la C. E. C. A. n'est pas nécessaire puisque le protocole annexe stipule déjà que les membres de l'Assemblée Commune devraient « de préférence » être choisis parmi les Représentants à l'Assemblée Consultative.

Principe V : respect du caractère différent des deux types d'assemblée

22. La proposition ci-dessus ne porte nullement atteinte à la différence fondamentale entre le type de l'assemblée dotée de pouvoirs propres — l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., de l'Euratom et du Marché commun — et celui de l'Assemblée à caractère essentiellement consultatif, tout en améliorant la coordination entre leurs travaux respectifs. Il découle de ce principe que les Greffes des deux types d'assemblée doivent rester séparés. Mais, dans ce domaine, il serait également absurde de pousser la séparation à l'extrême : une union personnelle devrait exister dans la mesure du possible entre les Greffes des trois assemblées restreintes ; dans le même ordre d'idées elle devrait également s'appliquer aux Greffes des assemblées à caractère consultatif. Au demeurant, il faudrait se contenter de prévoir des liens de coopération très étroite entre les différents Greffes, en attendant qu'un nouvel effort de rationalisation générale des activités des organismes européens soit entrepris.

But à long terme : rationalisation plus poussée

23. Si les propositions précédentes sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement des assemblées européennes, elles ne peuvent se substituer à un effort de rationalisation de toutes les activités européennes, qui devient de plus en plus nécessaire à mesure que progresse l'intégration européenne. Au cours du débat au sein de la commission des Affaires Générales, l'Assemblée Consultative a été appelée la mère de toutes les assemblées européennes. Ce n'est cependant pas le cas du point de vue juridique, et il n'est donc plus possible de les ramener toutes dans le cadre du Conseil de l'Europe. Mais il deviendra peut-être possible, dans un avenir rapproché, de regrouper toutes les différentes assemblées au sein d'une assemblée européenne, dont la raison d'être essentielle serait de représenter devant l'opinion publique le symbole de l'unité européenne.