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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 597
07 janvier 1957

Rationalisation des activités parlementaires européennes

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Karl MOMMER, Allemagne

1. 1956 - 8e session - Troisième partie

A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant que les Représentants éprouvent actuellement les plus grandes difficultés à assister aux réunions des trois Assemblées européennes et de leurs commissions, et à remplir en même temps leurs obligations dans i leurs parlements nationaux;

Considérant, cependant, que le lien personnel établi par la participation d'un cer-t a in nombre de Représentants aux diverses Assemblées est de nature à éviter le chevauchement de leurs activités et à assurer un minimum indispensable de cohésion dans le développement des institutions parlementaires européennes;

Considérant que la création d'une quatrième assemblée accroîtrait la confusion, les dépenses et la déperdition des efforts, serait sévèrement jugée par l'opinion publique, et nuirait ainsi au progrès de l'idée européenne,

C o n s i d é r a n t le fait que les Membres de TU. E. 0 . sont tous Membres du Conseil de l ' E u r o p e ;

C o n s i d é r a n t que les a c t i v i t é s c u l t u r e l l es a c t u e l l e m e n t menées p a r le Conseil de l ' E u r o p e, d ' u n e p a r t , et l ' U . E. 0 . , de l ' a u t r e , t e n d e n t vers le même but et c o r r e s p o n d e n t à une volonté p o l i t i q u e i d e n t i q u e,

R e c o m m a n d e au Comité des Ministres :

Recommande au Comité des Ministres :

1. de suggérer aux pays membres de l'Euratom et du marché commun :

   1.1. de rejeter toute proposition de création d'une quatrième assemblée européenne;

   1.2. pour le cas où le contrôle parlementaire de l'Euratom et du marché commun serait confié à l'Assemblée Commune de la C. E. C. A., d'élargir la composition de cette Assemblée et d'y prévoir des suppléants;

   1.3. de prendre les mesures nécessaires pour que la moitié au moins des membres de l'Assemblée Commune élargie, titulaires ou suppléants, fasse également partie de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe;

2. d'amender l'article 25 (c) du Statut dans le sens suivant : « Chaque Représentant a un Suppléant. Il peut avoir un deuxième Suppléant, Le Suppléant a qualité, en l'absence du Représentant, pour siéger... » (le reste sans changement). Cette disposition permettra aux membres de l'Assemblée Commune élargie qui sont aussi membres de l'Assemblée Consultative de participer à certains travaux de celle-ci;

3. d'inviter les pays membres à soumettre au Conseil de l'O. E. C. E. une proposition tendant à donner à l'Assemblée Consultative, réunie en session spéciale avec des parlementaires suisses et portugais en dehors du cadre du Statut du Conseil de l'Europe, un droit de regard sur les activités de l'O. Ê. C. E. et sur les activités de la zone de libre échange (sous les auspices, ou non, de l'O, E. C, E.) dans ses rapports avec le marché commun.

B. Projet de directive

L'Assemblée :

Invite instamment le Bureau à demander aux gouvernements représentés à la Conférence de Bruxelles de recevoir de toute urgence une délégation de l'Assemblée Consultative qui exposerait aux négociateurs des traités du marché commun et de l'Euratom les très graves objections qu'elle oppose à la création d'une quatrième assemblée européenne;

Invite le Bureau à organiser une réunion des Bureaux des trois Assemblées européennes en vue d'adresser des recommandations communes aux gouvernements des pays membres sur une rationalisation des activités parlementaires européennes.

C. Exposé des motifs par M. MOMMER

1.

1. La commission des Affaires Générales, chargée, en vertu de la Directive 98 (annexe I), d'étudier l'application concrète de la Recommandation 101 (annexe II), a accepté comme point de départ, sans autre discussion, les principes directeurs énoncés dans cette recommandation :

1.1. l'augmentation progressive du travail parlementaire européen rend impérieux un effort de rationalisation et de réorganisation des activités des Assemblées existantes et envisagées;

1.2. tout pouvoir réel dont serait investie une organisation gouvernementale européenne, et qui échapperait par conséquent au contrôle des parlements nationaux, devrait être soumis au contrôle d'une assemblée européenne;

1.3. le lien personnel établi par la participation d'un certain nombre de Représentants à plusieurs assemblées doit être conservé dans la mesure du possible, car il représente le meilleur moyen d'éviter un développement divergent clos diverses assemblées,

2. La commission présente ses propositions dans l'hypothèse que dos élections dirootes n'aient pas lieu dans l'avenir immédiat. La situation lui semble cependant évoluer dans oe sens. Do toute façon de pareilles élections modifieraient complètement les données du problème soumis h l'étude de la commission.

Contrôle parlementaire do l'Euratom et du marché commun

3. Compte tenu de ces principes, la commission a estimé que le contrôle parlementaire de l'Euratom et du marché commun ne devrait pas être confié à une quatrième Assemblée toute nouvelle, mais, de préférence, à l'Assemblée Commune de la C. E, C. A. L'extension du mandat actuel de l'Assemblée Commune h ces deux nouveaux domaines économiques devrait s'accompagner d'un changement de sa dénomination, de l'augmentation de son effectif et de l'introduction du système des Suppléants, qui permettra une meilleure répartition du travail.

4. En vue de conserver un lien personnel entre l'Assemblée Commune élargie et l'Assemblée Consultative, lien qui est particulièrement important pour la coordination de la politique économique des Six et des Quinze, la commission propose que les pays membres de l'Assemblée Commune élargie s'engagent à ce que la moitié au moins des membres de celle-ci, titulaires ou suppléants, fasse en même temps partie de l'Assemblée Consultative. (Ils seraient alors automatiquement aussi membres de l'Assemblée de l'U. E. 0.)

5. Pour l'ensemble de ces propositions, la commission est d'accord avec la commission des Affaires Générales de l'U. E. 0., qui a également étudié le problème et dont le rapport [2]a, dans ses grandes lignes, trouvé son approbation.

6. Tout État qui deviendra à l'avenir membre de la C. E. C. A., du marché commun ou de l'Euratom, enverra également des membres à l'Assemblée Commune pour participer, avec égalité de droits, à ses travaux dans ceux des domaines où l'État en question a accepté une participation pleine et entière. S'il s'agit d'une association, il y a lieu de faire une distinction nette : dans le cas d'une association entre les communautés ou l'une d'entre elles et un État tiers, qui reste dans les limites de la coopération intergouvernementale, il n ' y a pas lieu de prévoir de liens entre des représentants parlementaires de l ' É t a t en question et l'Assemblée Commune élargie. Si, au contraire, le t r a i t é d'association prévoie la création d'organes dotés de pouvoirs propres, il devrait alors également fixer des modalités particulières pour la participation de représentants parlementaires de l ' É t a t en question à l'Assemblée Commune élargie. La disposition selon laquelle la moitié des représentants envoyés à l'Assemblée Commune devrait également faire partie de l'Assemblée Consultative s'appliquerait également à F É t a t en question.

7.

Droit de regard parlementaire sur l'O. E. C. E.

8. La double appartenance d'un certain nombre de Représentants à l'Assemblée Commune élargie et à l'Assemblée Consultative trouve sa justification dans le droit de regard qu'exerce, ne fût-ce que dans une faible mesure, l'Assemblée Consultative sur les activités de l'O. E. C. E. Une coordination sur le plan

2. Doc. 34, établi par un groupe de travail composé de MM. Struye (Président et rapporteur), Bichet, Mommer, Montini et Nicholson, et adopté par la commission des Affaires Générales de l'Assemblée de l'U. E. O.

parlementaire se trouverait ainsi réalisée entre la politique économique poursuivie au sein du marché commun et de l'Euratom et celle menée t a n t dans la future zone de libre-échange que par l'Agence européenne de l'Energie atomique et par l'O. E. C. E. en général.

9. Pour donner à cette coordination toute son efficacité, la commission a jugé utile de reprendre l'ancien voeu émis par l'Assemblée qui tend à resserrer les liens entre celle-ci et l'O. E. C. E. A cet effet, il propose que l'Assemblée Consultative se réunisse avec des parlementaires suisses et portugais en session spéciale en dehors du cadre du Statut du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'O. E. C. E. fera rapport à cette session sur ses activités, ainsi qu'il le fait actuellement à l'Assemblée Consultative; à l'occasion de ces rapports, l'Assemblée votera des recommandations ou des résolutions.

10. Au cas où, dans l'avenir, les pays membres de l'O. E. C. E. confieraient à l'un ou à l'autre de ses organes des pouvoirs réels d'une ampleur suffisamment grande pour justifier l'instauration d'un contrôle parlementaire européen, il faudrait confier des pouvoirs correspondants à l'Assemblée réunie en session spéciale en tant qu'Assemblée de l'O. E. C. E. Actuellement, il n'est pas encore possible de prédire si une telle éventualité se présentera.

Augmentation du nombre des Suppléants à VAssemblée Consultative

11. Pour permettre aux membres de l'Assemblée Commune élargie de faire face aux tâches nouvelles, l'augmentation de leur nombre a déjà été proposée. Il est vrai que ceux d'entre eux qui devraient faire partie de l'Assemblée Consultative seraient toujours surchargés de travail, surtout si on leur demandait de participer à l'ensemble des activités de celle-ci. C'est pourquoi la commission a repris en partie une suggestion de Ml l e Klompé[3]proposant un partage du travail entre les Représentants à l'Assemblée Consultative. Ceux qui seraient en même temps membres de l'Assemblée Commune élargie s'occuperaient tout particulièrement des questions économiques en rapport avec celles dont ils traitent à l'Assemblée Commune. Ils laisseraient à leurs collègues le soin de traiter en premier lieu des autres sujets qui relèvent de la compétence de l'Assemblée Consultative. Il s'ensuit que le nombre des Représentants à l'Assemblée Consult a t i v e devrait également être augmenté pour permettre une telle répartition du travail. La commission propose, à cet effet, de permettre à chaque Représentant titulaire d'avoir deux Suppléants. En fait, cette possibilité serait particulièrement intéressante pour ceux des pays membres des deux Assemblées qui disposent dans chacune d'elles d'un nombre de sièges réduit : il est très difficile à leurs quelques Représentants de faire partie de plusieurs commissions dans deux Assemblées à la fois. La commission a voulu donner un caractère facultatif à la nouvelle disposition. C'est pourquoi elle propose d'amender le début du paragraphe (c) de l'article 25 du Statut, ainsi libellé : « Chaque Représentant peut avoir un Suppléant qui, en son absence, aura qualité pour siéger, prendre la parole et voter à sa place », en le remplaçant par le texte suivant : « Chaque Représentant a un Suppléant. Il peut avoir un deuxième Suppléant. Le Suppléant aura qualité en l'absence du Représentant pour siéger... » (le reste sans changement). Cet amendement, en vertu de l'article 41, est possible sans ratification parlementaire.

Réunion des Bureaux des trois Assemblées européennes

12. La commission approuve et fait sienne la proposition émanant de la commission des Affaires Générales de l'Assemblée de l'U. E. 0. et tendant à organiser une réunion entre les Bureaux des trois Assemblées européennes en vue de l'élaboration de propositions communes. Il recommande par conséquent à l'Assemblée d'adopter le projet de directive reproduit plus haut.

Considérations générales

13. La commission, en limitant le présent rapport à ces quelques propositions, ne s'est pas dissimulé que celles-ci ne sauraient se substituer à un effort de réorganisation générale de toutes les activités européennes, effort qui devient de plus en plus nécessaire à mesure que progresse l'intégration européenne. Le problème de la création d'une nouvelle assemblée atlantique doit être considéré dans le même contexte. La commission ne s'est pas jugée à même de présenter, dès maintenant, des avis sur ces problèmes, qui relèvent davantage d'une prise de position politique que d'une décision d'organisation. Leur urgence est cependant si grande qu'elle a décidé de préparer, pour la prochaine session de l'Assemblée, un rapport préliminaire sur cet aspect plus vaste de son mandat

3. Doc. 568, paragraphe 15

Annexe 1 ANNEXE I

Directive 98

L'Assemblée,

Se référant à sa Recommandation 101 contenant certains principes pour l'organisation future des activités parlementaires,

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

Annexe 2 ANNEXE II

Recomandation 101 (1956)[4]relative à la question de l'intégration européenne et des organes parlementaires

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 urgente 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 r 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 Etats 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 cidessus 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.

4. Cette recommandation a été adoptée par l'Assemblée au cours de sa 23° séance, le 23 octobre 1956 (voir Doc. 568, projet de recommandation présenté par la commission des Affaires Générales, exposé des motifs par M. van der Goes van Naters et rapport établi par Ml l e Klompé).