



**Doc. 108**

09 décembre 1951

## **Buts et perspectives de la politique européenne**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Paul STRUYE, Belgique

---

1. 1951 - 3e session - Deuxième partie



## A. I. - Exposé des motifs

### 1.

L'Assemblée a renvoyé à la commission des Affaires Générales, à sa 24e séance du 29 novembre 1951, les documents suivants :

- a. le rapport (Doc. 71) sur les buts et perspectives de la politique européenne présenté par M. Struye;
- b. la proposition de Recommandation (Doc. 79) sur les objectifs de la politique européenne, présentée par M. Mollet;
- c. la proposition de Recommandation (Doc. 80) tendant à la constitution au siège du Conseil de l'Europe d'un comité exécutif européen, présentée par M. de Menthon;
- d. la proposition de Recommandation (Doc. 86) tendant à l'institution d'une autorité politique fédérale européenne, présentée par M. de Félice;
- e. la proposition de résolution (Doc. 88) sur certaines mesures limitées, souhaitables dans l'attente d'une fédération européenne, présentée par M. Jaquet.

La commission des Affaires Générales a procédé à un examen approfondi de ces textes ainsi que de documents portant sur les mêmes sujets et qui lui ont été soumis par MM. Chaban-Delmas, van der Goes van Naters et Valen.

En conclusion de ses débats la commission a adopté deux projets de Recommandation qu'elle soumet à l'Assemblée :

- a. Un projet de Recommandation sur les buts et perspectives de la politique européenne ;
- b. Un projet de Recommandation sur la conférence européenne.

Le débat qui s'est déroulé dans les premiers jours de la présente session de l'Assemblée a démontré de la façon la plus claire que ni le Royaume-Uni, ni les Etats Scandinaves n'estimaient pouvoir se soumettre à une autorité supranationale.

La commission n'a pu que prendre acte de cette position. Si une telle décision est de nature à décevoir ceux qui avaient gardé l'espoir d'une vaste communauté politique s'étendant à toute l'Europe, chacun reconnaît pourtant la situation spéciale et exceptionnelle qui résulte, pour le Royaume-Uni, des liens traditionnels qu'il a établis, et qu'il désire maintenir, avec les autres pays du Commonwealth.

La commission a considéré que, si la position du Royaume-Uni devait nécessairement conduire les Etats continentaux à s'engager, dans une certaine mesure, dans la voie d'une communauté purement continentale, elle n'en imposait pas moins au Conseil de l'Europe l'obligation, plus impérieuse que jamais, de resserrer en son sein les contacts entre tous les États membres sur une base qui pût être admise par chacun d'eux.

C'est pour répondre à cette pensée que la commission suggère la constitution d'un Collège de Ministres des Affaires européennes.

L'idée de nommer des ministres chargés spécialement des Affaires européennes n'est pas nouvelle. L'Assemblée s'était déjà prononcée en sa faveur par une Recommandation adoptée le 18 août 1950 par 94 voix contre 0, avec 12 abstentions. Cette Recommandation fut reprise le 23 novembre 1950.

Depuis lors, plusieurs États ont nommé un Ministre des Affaires européennes, mais il tombe sous le sens que pour faire oeuvre pratique les Ministres des Affaires européennes qui seraient désignés par les différents gouvernements devraient se réunir régulièrement, de façon quasi permanente, en collège, de manière à suivre et coordonner au jour le jour les problèmes de caractère européen.

Afin d'éviter tout malentendu, la commission a prié son rapporteur de préciser que, dans sa pensée, il ne saurait être question de diminuer le rôle ou de réduire les prérogatives du Comité des Ministres, ni de porter atteinte à la responsabilité des Ministres des Affaires Étrangères. Mais l'expérience a démontré que ces derniers ont à faire face à des charges si multiples et si lourdes qu'ils sont pratiquement dans l'impossibilité de se réunir à intervalles rapprochés. Le collège des Ministres des Affaires européennes pourrait être, au contraire, l'expression permanente du Comité des Ministres. Ses membres seraient, en quelque sorte, les suppléants des titulaires des Affaires Étrangères. Ils auraient essentiellement pour mission de suppléer, de faciliter, de préparer la tâche du Comité des Ministres. La « matière européenne » serait ainsi traitée de façon

constante sur la base de consultations quasi permanentes sur toutes les questions intéressant la politique européenne. La réforme proposée est donc plus de caractère technique et pratique que de caractère politique.

Elle s'inspire, dans une certaine mesure, des méthodes en usage au sein du Commonwealth britannique où une politique commune tend, tout naturellement, à se dégager de consultations suivies et d'échanges permanents d'informations, sans qu'il soit porté atteinte à la souveraineté des participants.

Toutes les questions de caractère européen pourraient ainsi être discutées à tous les stades de leur développement et le contact entre les gouvernements des États membres et le Conseil de l'Europe s'en trouverait singulièrement raffermi.

Le projet de Recommandation prévoit que la coordination de la politique des États membres qui serait ainsi poursuivie pourrait comporter, dans certains cas, la désignation d'un ou plusieurs délégués du Conseil de l'Europe, chargés de représenter les États membres dans les négociations internationales ou au sein de la direction de certaines institutions. On aperçoit aisément l'importance psychologique que prendraient de telles missions conférées à un mandataire commun qui pourrait faire entendre la voix de l'Europe comme telle. Les relations avec les États-Unis, que la commission ne conçoit que sous le signe d'une indispensable et étroite collaboration, s'en trouveraient facilitées. Il paraît, en effet, évident qu'un renforcement de l'union européenne ne peut qu'aider au développement normal et équilibré de cette collaboration.

La désignation d'un mandataire commun ne serait d'ailleurs pas sans précédent. Dès à présent, le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe est, dans certains cas, investi du pouvoir de traiter au nom du Comité des Ministres.

Dans le même ordre d'idée, la coordination de la politique des États membres pourrait se traduire par la désignation de délégués chargés d'élaborer ou de promouvoir une politique commune dans les grands secteurs de l'activité européenne en vue de l'unification économique, financière et sociale de l'ensemble de l'Europe.

La deuxième partie de la Recommandation s'inspire de la déclaration faite à Washington par les Ministres des Affaires Étrangères des États-Unis, de France et du Royaume-Uni. On se rappelle qu'il y était question de l'existence d'une « communauté continentale » européenne avec laquelle le Gouvernement du Royaume-Uni déclarait « désirer établir les liens les plus étroits à tous les stades de son développement ».

La commission a considéré que cette communauté continentale devait, au moment présent, répondre à une double préoccupation : d'une part faciliter l'organisation commune de la défense de l'Europe et, d'autre part, maintenir certains liens avec ceux des États membres qui ne sont pas disposés à en faire partie.

C'est pourquoi le texte proposé demande au Comité des Ministres de « favoriser la conclusion rapide d'un accord instituant une autorité politique dont la compétence serait limitée aux domaines de la Défense et des Affaires Étrangères », dans la mesure où la création d'une armée européenne postule l'existence d'un pouvoir politique qui puisse lui donner ses instructions, et notamment décider de son emploi dans le cadre atlantique.

La commission a considéré qu'il était difficile de demander à l'Assemblée d'adresser une sorte d'injonction ou même une invitation à un nombre limité d'États membres. Il pourrait, en effet, paraître paradoxal que les représentants d'États décidés à ne pas participer à une communauté politique fassent pression sur d'autres États pour qu'ils y adhèrent. La formule retenue a donc été plus souple et, pensons-nous, plus rationnelle : elle demande que le Comité des Ministres « favorise la conclusion rapide d'un accord entre les États membres qui y seraient disposés ».

Répondant à la seconde préoccupation indiquée ci-dessus, le projet de Recommandation ajoute que cet accord devra fixer les liaisons susceptibles d'être établies entre la communauté politique ainsi créée et les États membres non signataires, notamment le Royaume-Uni. Ce texte s'inspire des dispositions incluses dès à présent dans le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, et notamment dans son article 94, les Protocoles annexes et le paragraphe 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires.

Il va de soi que dans la pensée de la commission l'autorité politique à instituer devrait être soumise à un contrôle démocratique approprié.

La commission n'a pas cru devoir alourdir le texte déposé en entrant dans trop de détails, mais le rapporteur tient à souligner que tel est certainement l'esprit qui l'a animée.

La commission a enfin cru devoir souligner l'urgence qu'il y avait à ce que les États membres prennent position sur l'institution de l'autorité politique suggérée. On sait que le Conseil de l'Atlantique Nord se réunira très, prochainement à Lisbonne. Il serait hautement souhaitable que les Membres du Conseil de l'Europe puissent définir leur attitude à ce moment, au plus tard.

La commission aurait pu borner son projet de Recommandation aux deux parties qui viennent d'être commentées.

Elle a cependant estimé qu'il eût été regrettable de donner l'impression ou l'apparence que, seules, des préoccupations de défense, ou de politique extérieure étroitement mêlées à la défense, méritaient de retenir actuellement l'attention du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi elle a tenu de façon nécessairement sommaire à rappeler qu'il ne fallait négliger aucun effort pour donner une impulsion nouvelle à l'unification économique, financière et sociale de l'ensemble de l'Europe. Elle a voulu aussi rappeler son souci constant de rendre plus étroites, dans toute la mesure du possible, les relations avec les pays du Commonwealth. Dans cet esprit, elle se réfère à une Recommandation précédente, tendant à la convocation d'une conférence Europe-Commonwealth. Elle se croit d'autant plus fondée à souligner l'intérêt de cette initiative qu'une telle conférence pourrait utilement étudier de plus près les suggestions formulées par plusieurs membres de l'Assemblée, dans les premiers jours du débat général, sur l'association éventuelle de l'Europe libre dans la zone sterling.

Une deuxième Recommandation demande la convocation d'une conférence européenne.

Depuis trois ans, les institutions européennes se sont multipliées. Citons, outre le Conseil de l'Europe, l'Organisation du Traité de Bruxelles, l'Organisation Economique de Coopération Européenne, le Groupe d'Étude pour l'Union douanière européenne, l'Union Européenne des Paiements. Chacun de ces organismes est né sous la pression des circonstances, pour répondre aux nécessités du moment. A maintes reprises, l'Assemblée du Conseil de l'Europe a souligné les inconvénients que présentait leur juxtaposition, et les doubles emplois et l'éparpillement d'efforts qui en résultent. Le moment paraît venu de réaliser une réforme et un regroupement de l'ensemble des institutions européennes.

Certains ont objecté que c'était là la tâche même du Conseil de l'Europe; d'autres ont ajouté que réclamer la convocation d'une conférence serait affirmer la carence de ce Conseil. La commission n'a pas partagé ce sentiment. Elle précise, dans la résolution qui vous est soumise, que c'est sous l'égide du Conseil de l'Europe, et avec le concours de son Secrétariat, que devrait s'instituer cette conférence. Une délégation de l'Assemblée Consultative y participerait. Elle y rencontrerait des représentants des gouvernements et des parlements des États membres du Conseil de l'Europe ou de l'O. E. C. E. et des observateurs des autres pays du Commonwealth, des États-Unis et des organisations européennes existantes. Il ne s'agirait en aucune manière de rééditer le Congrès de la Haye de mai 1948, mais plutôt de reprendre, sur une plus large échelle, la procédure adoptée par le Comité d'Étude pour l'Union européenne, qui s'est réuni à Paris de novembre 1948 à février 1949 et a pu jeter les bases du Conseil de l'Europe.

Seule, une conférence de cette nature disposerait du temps et des concours nécessaires pour mener à bonne fin une tâche dont l'urgence est manifeste. Le programme de cette conférence est clairement indiqué dans le projet de Recommandation. Il comporte essentiellement les modifications et regroupements à apporter aux organisations existantes, et aussi les modalités de la collaborations établis entre les organisations partielles, les États non adhérents à ces organisations et les Organisations générales.

Le projet de Recommandation prévoit — mais à titre de simple éventualité — que dans le cadre de cette conférence puisse se tenir une conférence plus restreinte qui grouperait les États disposés à s'associer à la constitution d'une autorité politique. L'avantage de cette formule est que ces États demeureraient en contact avec les États non participants. L'Assemblée constatera, une fois de plus, le souci de la commission de maintenir ou d'établir en tous domaines une liaison entre toutes autorités qui ne grouperaient pas tous les États membres, et le Conseil de l'Europe comme tel.

Le rapporteur tient à souligner que les propositions qu'il a l'honneur de présenter à l'Assemblée, ont retenu, tout au moins en partie, en cherchant à les concilier, les diverses suggestions qui avaient été soumises à la commission. Il lui reste à exposer pour quels motifs ces suggestions n'ont pu être reprises dans leur intégralité.

MM. de Menthon et Teitgen avaient suggéré la constitution d'un Comité Exécutif européen composé de sept hauts commissaires nommés par le Comité des Ministres et investis chacun du mandat que lui aurait confié, dans un domaine limité, une autorité spécialisée. La commission a considéré que le Statut tel qu'il est

proposé à l'Assemblée, confère expressément au Comité des Ministres le pouvoir de déléguer les pouvoirs nécessaires à des organes exécutifs placés sous son contrôle. Il lui a paru, en conséquence, inutile d'émettre un vœu en faveur d'une possibilité qui existe déjà.

D'autre part, la commission a estimé qu'il était impossible de constituer en un Comité Exécutif européen des hauts commissaires qui tiendraient leurs pouvoirs de groupes d'Etats différents.

La commission a cependant tenu, dans sa Recommandation relative au Collège des Ministres des Affaires Européennes, à préciser que ce Collège pourrait désigner des délégués qui rempliraient, en fait, les fonctions attribuées aux hauts commissaires définis par la proposition de MM, de Menthon et Teitgen.

M. de Félice et plusieurs de ses collègues avaient suggéré que les six pays du Plan Schuman concluent entre eux un accord confiant à une Assemblée l'élaboration d'un pacte fédéral.

Pour des raisons déjà indiquées ci-dessus, la commission a estimé qu'elle ne pouvait demander à l'Assemblée de s'adresser directement aux six États du Plan Schuman, pas plus d'ailleurs qu'à tous autres États qui seraient individuellement désignés. Mais elle pense avoir donné audience à la suggestion de M. de Félice et consorts, en demandant au Comité des Ministres de favoriser la création d'une autorité politique continentale à laquelle participeraient les États qui y sont disposés.

Enfin M. Jaquet et plusieurs de ses collègues avaient suggéré la création d'une Assemblée unique groupant tous les représentants de l'Europe démocratique, chargée de contrôler l'ensemble des autorités spécialisées.

La commission a considéré que le nouveau Statut qu'elle propose à l'Assemblée contient, en son chapitre VII relatif aux autorités spécialisées, des dispositions qui donnent satisfaction à l'essentiel de cette suggestion : en effet, l'article 39 prévoit que chaque autorité spécialisée soumet régulièrement au Conseil de l'Europe des rapports sur son activité et l'article 41 ajoute que le Conseil de l'Europe coordonne les activités de ces autorités, et notamment leur présente des recommandations.

La commission est d'avis qu'il était difficile, et même dangereux, d'aller plus loin, en imposant d'avance aux futures autorités spécialisées des règles trop strictes quant aux modalités de l'Assemblée qui aurait éventuellement à les contrôler. Dès l'instant où le Statut prévoit une liaison entre le Conseil de l'Europe et les autorités spécialisées et organise ce qu'on peut appeler un droit de regard du Conseil de l'Europe sur ces autorités, il semble préférable de laisser aux fondateurs des autorités futures une large liberté dans leur constitution et l'établissement des modalités de contrôle.

Le rapporteur croit utile d'indiquer les votes qui ont été exprimés dans la commission pour l'adoption des textes adoptés.

#### 1. Projet de Recommandation sur les buts et perspectives de la politique européenne.

Le projet de Recommandation comporte trois parties qui ont donné lieu à des votes distincts :

Le titre A (Coordination de la politique européenne au sein du Conseil de l'Europe) a été adopté par 12 voix contre 4, 3 membres s'étant abstenus.

Le titre B (Instauration d'une communauté politique dans l'esprit de la déclaration de Washington) a été adopté par 11 voix contre 1, 7 membres s'étant abstenus.

Le titre C a été adopté par 11 voix contre 4, 3 membres s'étant abstenus.

Le titre D a été adopté à l'unanimité.

L'ensemble du projet de Recommandation sur les buts et perspectives de la politique européenne a été adopté par 11 voix contre 6, 1 membre s'étant abstenu.

#### 2. Projet de Recommandation sur la conférence européenne.

Il a été procédé à un vote par paragraphe sur le projet de Recommandation.

Les considérants ont été adoptés à l'unanimité.

Le paragraphe 1 a été adopté à l'unanimité.

Le paragraphe 2 a été adopté à l'unanimité.

Le paragraphe 3 a été adopté par 6 voix contre 3, 9 membres s'étant abstenus.

Le paragraphe 4 a été adopté par 10 voix contre zéro, 8 membres s'étant abstenus.

L'ensemble du projet de Recommandation sur la conférence européenne a été adopté par 10 voix contre 6, 2 membres s'étant abstenus.

## B. 1. Projet de Recommandation sur les buts et perspectives de la politique européenne

« L'Assemblée,

### TITRE A

#### *Coordination de la politique européenne au sein du Conseil de l'Europe*

Considérant que, sans préjudice des modifications indispensables au Statut du Conseil de l'Europe qui font l'objet d'une Recommandation distincte de l'Assemblée, il importe de poursuivre sans désespérer un effort de coordination de la politique européenne, dans la mesure des possibilités qu'offre le Statut actuel;

Considérant que l'impérieuse nécessité d'une étroite collaboration de l'Europe avec les nations d'outre-Atlantique impose un renforcement simultané de l'union européenne, postulat d'un développement normal et équilibré de cette collaboration ;

Considérant qu'il importe, en conséquence, de recourir, au sein du Conseil de l'Europe, à une méthode permettant aux États membres de se consulter et de se concerter de façon permanente sur les développements de leur politique étrangère, afin d'en dégager une attitude et une expression commune;

Recommande au Comité des Ministres :

D'inviter les États membres à désigner chacun un Ministre chargé spécialement des Affaires Européennes.

Les Ministres des Affaires Européennes se réuniront régulièrement à intervalles rapprochés en collège et sous l'autorité des Ministres des Affaires Étrangères, aux fins d'assurer, sur la base de consultations quasi permanentes, en étroite liaison avec les pays du Commonwealth, la coordination de la politique des États membres.

Cette coordination pourra comporter, dans certains cas, la désignation de délégués du Conseil de l'Europe chargés :

*de représenter les États membres dans les négociations internationales ou au sein de la direction de certaines institutions internationales ;*

*d'élaborer ou de promouvoir une politique commune dans les grands secteurs de l'activité européenne en vue de l'unification économique, financière et sociale de l'ensemble de l'Europe.*

### TITRE B

#### *Instauration d'une communauté politique dans l'esprit de la déclaration de Washington*

Rappelant que la constitution d'une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels a été, dès son origine, le but fondamental assigné au Conseil de l'Europe;

Constatant que la création de cette autorité se heurte à l'heure présente, à l'attitude de plusieurs Etats qui se déclarent dans l'impossibilité de l'accepter;

Rappelant la déclaration commune de Washington, le 14 septembre 1951, dans laquelle les\_ trois Ministres des Affaires Étrangères des Etats-Unis, de France et du Royaume- Uni ont fait état de l'existence d'une « communauté continentale européenne » avec laquelle le Gouvernement du Royaume-Uni « désire établir les liens les plus étroits à tous les stades de son développement »;

Considérant que la menace qui pèse sur l'Europe et la nécessité d'une organisation commune de la défense rendent hautement souhaitable la constitution d'une armée européenne à laquelle devraient participer le plus grand nombre possible d'États membres du Conseil de l'Europe et qui recevrait ses instructions d'un pouvoir politique,

Recommande au Comité des Ministres de favoriser la conclusion rapide entre les Etats membres qui y sont disposés,- d'un accord instituant une autorité politique, dont la compétence sera limitée aux domaines de la Défense et des Affaires extérieures où l'exercice en commun de la souveraineté est rendu nécessaire par l'organisation d'une armée européenne et son emploi dans le cadre atlantique.

Cet accord devra fixer les liaisons susceptibles d'être établies entre la communauté politique ainsi créée et les pays du Conseil de l'Europe non signataires, notamment le Royaume- Uni.

Demande que les États membres prennent position sur cette Recommandation en vue de la prochaine session à Lisbonne du Conseil de l'Atlantique Nord.

*TITRE C*

Considérant qu'il convient de donner une impulsion nouvelle à l'unification économique, financière et sociale de l'ensemble de l'Europe, en liaison avec les pays du Commonwealth.

Rappelle sa Recommandation du 5 septembre 1949, tendant à la convocation d'une conférence Europe-Commonwealth, et estime qu'une telle conférence pourrait notamment étudier les possibilités d'association de l'Europe libre à la zone sterling.

Rappelle que, là où l'unification apparaît actuellement prématurée, il y a lieu de recourir à la méthode d'autorités spécialisées demeurant ouvertes à tous les Membres du Conseil de l'Europe.

*TITRE D*

Charge la commission des Affaires Générales de suivre les développements des problèmes considérés ci-dessus en vue de faire rapport à la prochaine Session de l'Assemblée. »

## C. 2. Projet de Recommandation sur la conférence européenne

« L'Assemblée,

Rappelant les profondes modifications qui se sont produites dans la politique européenne et mondiale depuis la réunion de novembre 1948 à février 1949 du Comité d'Étude pour l'Union Européenne qui a jeté les bases du Conseil de l'Europe,

Considérant que la multiplicité des projets ébauchés et des organismes ou institutions européens créés sous la pression de nécessités diverses ont provoqué un éparpillement d'efforts qui pourrait nuire au développement harmonieux de l'union de l'Europe;

Estimant qu'il convient, à la lumière de l'expérience des trois dernières années, de tendre au regroupement et à la réorganisation des institutions européennes existantes,

Recommande au Comité des Ministres :

De convoquer dans les premiers mois de 1952, sous l'égide du Conseil de l'Europe et avec le concours de son Secrétariat, une conférence européenne.

1. Cette conférence sera composée de représentants des gouvernements et des parlements des États membres soit du Conseil de l'Europe, soit de l'O. E. C. E., d'une délégation de l'Assemblée Consultative ainsi que d'observateurs des gouvernements des autres pays du Commonwealth," du Gouvernement des États-Unis, des organisations gouvernementales européennes et de N. A. T. O.

La conférence recueillera les avis des représentants des organisations professionnelles et syndicales libres, ainsi que des associations pour l'union européenne qu'elle désirera entendre.

2. La conférence aura pour mandat de rechercher :

*les modifications et- regroupements à apporter aux organisations européennes actuelles;*

*les modalités de la collaboration à établir entre les organisations partielles groupant certains Membres du Conseil de l'Europe (telle la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier), et les autres États membres;*

*les rapports à établir entre ces organisations partielles et celles couvrant l'ensemble de l'Europe.*

3. Dans le cadre de cette conférence pourra se tenir une conférence restreinte rassemblant ceux des États participants disposés à s'associer à la constitution d'une autorité politique. A cette conférence restreinte pourront assister des observateurs des autres États participants.

La conférence restreinte sera saisie de la proposition de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, tendant à la création d'une autorité politique et des résultats déjà acquis sur la base de ces propositions.

Les conclusions de la conférence restreinte seront soumises, pour avis, à la conférence plénière avant sa clôture. »

4. Les conclusions de la conférence plénière et, éventuellement, de la conférence restreinte, seront recommandées aux gouvernements, en vue de la conclusion des accords ou traités nécessaires à leur mise en oeuvre. »