



Doc. 8

20 mai 1952

Intégration de l'O.E.C.E. et le Conseil de l'Europe

Rapport

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Georges BOHY, Belgique, Groupe socialiste



A. Projet de Recommandation

« L'Assemblée,

Considérant que l'accueil favorable réservé par le Comité des Ministres aux propositions britanniques rejoint le désir de l'Assemblée que le Conseil de l'Europe devienne l'organe coordonnateur de toutes les organisations européennes;

Reconnaissant la difficulté soulevée par le cas des États qui sont Membres de l'Organisation Européenne de Coopération Économique sans l'être du Conseil de l'Europe;

Convaincue que cette difficulté pourrait être surmontée si, lorsqu'il étudie des questions d'ordre économique, le Comité des Ministres comprenait des ministres de tous les États membres de l'O. E. C. E. et si, lorsque des questions économiques viennent en discussion, des représentants des États membres de l'O. E. C. E. sans l'être du Conseil de l'Europe, siégeaient à l'Assemblée Consultative à titre d'observateurs;

Recommande au Comité des Ministres que les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention de Coopération Économique Européenne, engagent des négociations avec les autres États signataires en vue de convenir des mesures à prendre pour intégrer dans le Conseil de l'Europe les organisations créées en vertu de la Convention de Coopération Économique Européenne. »

B. Exposé des Motifs

1. Introduction

1. Dans le paragraphe 8 de son Rapport à l'Assemblée Consultative (4^e Session, 1952 : [Doc. 2](#)), le Comité des Ministres nous fait savoir qu'il a différé l'examen du projet de nouveau Statut (3^e Session, 1951 : Recommandation 23) jusqu'à ce qu'une décision intervienne sur les propositions formulées par le Royaume-Uni en ce qui concerne le rôle futur du Conseil de l'Europe. Ce Rapport déclare également :

2. « Le Comité sera alors en mesure de prendre position à l'égard des propositions de l'Assemblée. »

3. Toutefois, personne n'ignore que les propositions britanniques visent à remplacer le projet de nouveau Statut qui a été jugé inacceptable par le Gouvernement de Sa Majesté. On peut donc se demander avec quelque appréhension si la Recommandation 23 ne risque pas ainsi d'être ajournée sine die.

4. Cette situation est particulièrement regrettable, car elle suppose que le projet de nouveau Statut est un document qu'il faut accepter ou rejeter dans son ensemble. M. Mackay, qui m'a précédé comme rapporteur pour cette question, a pris la peine de souligner que :

5. « Le projet de nouveau Statut a été rédigé de telle sorte que chacune des cinq propositions peut être examinée séparément, sans que l'acceptation de l'une d'entre elles entraîne l'acceptation d'une autre. Ceci s'adresse particulièrement au Comité des Ministres... »

6. Il convient de rappeler que ces cinq propositions concernent :

- a. L'intégration de l'O. E. C. E. et de l'Organisation du Traité de Bruxelles dans le Conseil de l'Europe (Article 1 (d) et premier Protocole du Statut) ;
- b. L'intégration des Autorités spécialisées dans le Conseil de l'Europe (Chapitre VII et second Protocole du Statut) ;
- c. L'obligation de consulter l'Assemblée (Chapitre VI) ;
- d. L'élaboration de conventions (Chapitre VIII) ;
- e. Des propositions diverses dont le plus grand nombre a déjà été accepté (le chapitre X, « Organes exécutifs », fait largement double emploi avec le chapitre VII, « Autorités spécialisées »)

L'unité d'ensemble de la Recommandation réside dans le fait que l'ensemble, de ces propositions donnerait à l'Assemblée des pouvoirs supérieurs à ceux d'un simple corps consultatif tout en n'en faisant pas un organe législatif fédéral.

7. Le seul but de ces cinq propositions était de réaliser des progrès « à quinze ». Si le but en avait été de parvenir à un degré d'intégration dans une communauté limitée aux six pays participant aux Plans Schuman et Pleven, le projet de Statut serait allé beaucoup plus loin. Mais il avait été décidé de faire une dernière tentative pour redéfinir les bases d'action communes aux quinze nations, faute de quoi le Conseil de l'Europe se diviserait en « Membres de première et deuxième classe », progressant vers l'unité à des vitesses et à des niveaux différents. Le seul critère qui permette de juger le projet de nouveau Statut est donc la mesure dans laquelle il réussissait à dégager une formule acceptable pour les Britanniques et les Scandinaves. Il est dit dans l'exposé des motifs que « les propositions contenues dans le présent Rapport marquent une concession aux thèses britanniques » (3^e Session, 1951 : [Doc. 68](#)) ; et en établissant le projet de nouveau Statut, M. Mackay était persuadé qu'il avait trouvé un moyen terme acceptable pour les Britanniques.

8. L'événement n'a pas confirmé ces espérances. La réponse finale de la Grande-Bretagne (qui vaut pour un gouvernement conservateur aussi bien que pour un gouvernement travailliste) a été donnée par M. Eden, dans sa déclaration à la réunion du Comité des Ministres du 19 mars 1952 : - « Je ne peux m'empêcher de me demander si le Conseil de l'Europe ne commettra pas une erreur en progressant dans la voie tracée par le projet de nouveau Statut que l'Assemblée Consultative a adopté à sa dernière Session. - Je n'ai pas besoin d'entreprendre maintenant une discussion détaillée de ce projet. Mais il semble avoir pour objectif final la transformation de ce qui est maintenant un organe purement consultatif en une institution quasi fédérale, dotée de pouvoirs législatifs et exécutifs, et ayant le droit d'être consultée par les gouvernements membres sur certains problèmes relevant de sa compétence. »

9. Ce rejet britannique du compromis élaboré par M. Mackay requiert toutefois quelques explications complémentaires. Si nous interprétons la déclaration de M. Eden à la lumière de l'analyse du projet de nouveau Statut, faite dans le paragraphe 3 ci-dessus, nous voyons que le gouvernement britannique a repoussé :

- a. L'obligation de consulter l'Assemblée;
- b. L'élaboration de Conventions.

Restent encore deux propositions :

- a. L'intégration des Autorités spécialisées dans le Conseil de l'Europe;
- b. L'intégration de l'O. E. C. E. et de l'Organisation du Traité de Bruxelles dans le Conseil de l'Europe.

La première est couverte par les nouvelles propositions britanniques qui, en fait, correspondent d'assez près au chapitre VII du projet de nouveau Statut, comme la commission l'a d'ailleurs fait remarquer dans une résolution adoptée le 21 mars 1952; la deuxième pose un problème qui n'a pas encore été résolu.

10. En ce qui concerne la première des deux propositions, la commission des Affaires Générales, dans sa résolution du 21 mars 1952, a déjà appelé l'attention du Comité des Ministres sur le contenu des Recommandations 1 et 4 (1950) et du chapitre VII (qui reprend certaines conclusions du Rapport — 3^e Session, 1951 : *Doc. 13* — sur les Autorités spécialisées et contient les idées principales du chapitre X du projet de nouveau Statut relatif aux organes exécutifs). Étant donné que les propositions britanniques ont été présentées le 19 mars 1952, il y a lieu d'espérer que les Délégués des Ministres en auront terminé l'examen dans un délai qui permette aux Ministres, lorsqu'ils se réuniront le 22 mai, de les soumettre à l'Assemblée Consultative pour avis. Il sera alors possible à l'Assemblée d'examiner dans quelle mesure les propositions britanniques, compte tenu des modifications qui auront pu leur être apportées, répondent à ses désirs.

11. Restent les propositions du projet de nouveau Statut relatives à l'intégration de l'O. E. C. E. et de l'Organisation du Traité de Bruxelles dans le Conseil de l'Europe. Ces propositions sont de la plus haute importance et nous les examinerons dans les troisième et quatrième parties du présent memorandum.

2. Aspect général de la coopération occidentale

Chevauchements d'activités

12. Il est dit au paragraphe 46 du Rapport des Ministres que ceux-ci ont examiné la Recommandation 11 en vue de l'abaissement des barrières douanières, mais que « Avant la présente Session, le Comité avait appris qu'un sous-comité spécial du Groupe de Travail créé par le G. A. T. T. devait se réunir en février 1952 pour étudier essentiellement la même question. » « Le Comité avait appris... » Ces quelques mots résument la confusion et le chevauchement d'activités des organisations internationales en qui les pays occidentaux semblent voir une protection suffisante contre les menaces qui pèsent sur nous. Le Rapport des Ministres tout entier abonde en exemples analogues. C'est ainsi qu'on lit au paragraphe 48 : « En mars 1951, le Secrétaire Général a soumis aux gouvernements un avant-projet de Convention sur le contrôle des cartels internationaux. L'attention du Comité a depuis lors été attirée sur les travaux effectués dans ce domaine par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) »; Ou encore au paragraphe 80 : « Le Comité des Ministres n'a pas été en mesure de donner suite, à l'heure actuelle, à la Recommandation 19 (1951) relative à la protection en cas de guerre des objets d'art ou présentant une valeur historique. D'une part, l'Organisation du Traité de Bruxelles est en train de mettre au point un projet de déclaration unilatérale sur cette question, qui diffère de celle préparée par l'UNESCO. D'autre part, cette dernière organisation a pris l'initiative de l'élaboration d'une Convention internationale dans ce domaine. Dans ces conditions, le Comité des Ministres a estimé préférable de surseoir à toute décision. » Parmi les autres cas de double emploi mentionnés dans le Rapport, citons :

- a. Les renseignements sur les politiques nationales de plein emploi, déjà communiqués à l'O. E. C. E. (§ 40);
- b. Les Compagnies aériennes européennes : l'O. E. C. E. étudie si elle est compétente pour traiter ce problème (§ 51);
- c. Le problème du logement en Europe, actuellement étudié par les Nations Unies et l'O. E. C. E. (§ 66);

- d. La mauvaise répartition du travail pour les questions relatives aux réfugiés, entre le B. I. T., le C. I. P. M. M. E. (Comité Intergouvernemental Provisoire pour les Mouvements Migratoires d'Europe), le Conseil de l'Europe, le Comité de Main-d'Oeuvre de l'O. E. C. E. et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

De plus, le titre III du Rapport des Ministres nous apprend que le Secrétariat Général a pris contact avec neuf autres organisations internationales...

Opinion publique

13. Avec la meilleure volonté du monde, l'Européen moyen a quelque difficulté à prêter beaucoup d'attention aux affaires internationales. Ses principaux soucis sont ceux qui le touchent de plus près; il se demande s'il y aura la guerre, s'il pourra manger à sa faim si les prix continuent à monter; il se préoccupe de la santé de sa famille ou de ses plaisirs. Le monde des conférences internationales lui échappe tout à fait, et comme il ne peut guère voir de rapport entre les résultats de leurs efforts — s'il y en a — et les problèmes quotidiens qui l'assaillent, il ne s'en soucie pas davantage. Aussi peut-on se demander si 5 % de la population européenne ont la moindre idée de ce que signifient les initiales O. E. C. E. ou savent si le Conseil de l'Europe existe encore. Outre la nécessité, sur un plan général, de montrer à l'Européen moyen les rapports très réels qui existent entre la coopération internationale et son activité personnelle, deux grandes difficultés se présentent qu'il convient de surmonter. Tout d'abord, le public est absolument désorienté par le flot toujours croissant d'initiales : P. A. M. D., A. M. S., B. M. D., O. E. C. E., S. H. A. P. E., SACLANT, SACEUR, C, I. Q. S., C. P. C. E. I. P. S., C. I. O. I. C, O. I. T., ECOSOC, G. A. T. T. et C. I, P. M. M. E., sans parler d'organisations mieux connues telles que le B. I. T., l'O. M. S., la F. A. O. et l'UNESCO. En Second lieu, même le public bien informé ne connaît pas parfaitement la répartition des tâches entre les diverses organisations, les fonctions précises de chacune d'elles et la nature de leurs relations. C'est ainsi qu'on raconte que M. Morrison, alors qu'il était Ministre britannique des Affaires Étrangères, se demandait comment il lui était possible, en qualité de membre du Conseil des Ministres de l'O. E. C. E., de s'envoyer un rapport sur la situation économique de l'Europe à lui-même, en qualité de membre du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, puis de se répondre à lui-même et enfin de rédiger une réponse à cette réponse.

14. Il devrait être possible de résoudre la plupart de ces difficultés, tout au moins en Europe, s'il n'existait qu'une organisation centrale européenne, traitant de toutes les formes de coopération. Le public pourrait commencer à trouver quelque intérêt et un peu d'ordre serait introduit dans l'actuelle confusion que nous nous plaisons à dénommer « la structure de la coopération occidentale ». Comme l'a déclaré notre collègue M. Boothby, l'Occident n'arrêtera pas les tanks russes par un fourmillement de comités; et les réformes dictées par le bon sens, mais que les intérêts particuliers ont jusqu'à présent empêchées, n'ont déjà que trop tardé.

3. L'Organisation du Traité de Bruxelles

15. Les principaux arguments à l'appui de la proposition tendant à inclure les activités sociales et culturelles de l'Organisation du Traité de Bruxelles dans le Conseil de l'Europe ont été présentés par M. Mackay dans un document présenté à la commission. Le but principal de l'Organisation du Traité de Bruxelles était d'ordre militaire : depuis 1949, ce domaine relève de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Pourquoi ne pas simplifier la situation en confiant au Conseil de l'Europe les attributions sociales et culturelles qui restent encore à l'Organisation du Traité de Bruxelles?

16. L'Assemblée en a exprimé le désir dans sa Recommandation 19 (1950) adoptée le 18 août 1950 par 94 voix contre 0 et 12 abstentions : « L'Assemblée Recommande au Comité des Ministres d'examiner, avec le Conseil Consultatif du Traité de Bruxelles, selon quelles modalités les organismes sociaux et culturels du Traité pourraient être incorporés au Conseil de l'Europe, et leurs activités poursuivies dans son cadre, Et exprime son désir de voir ce transfert devenir effectif dans un délai raisonnable. » Le 23 novembre 1950, l'Assemblée renouvelait ce désir dans la Recommandation 55 (1950) par 73 voix contre 7, 16 Représentants s'étant abstenus. La même demande était encore présentée en mai 1951 (Réponse aux Rapport et Message du Comité des Ministres, chapitre II, §§ 2 et 3) et pour la dernière fois dans l'article 1 du premier Protocole du projet de nouveau Statut adopté par l'Assemblée, par 62 voix contre 2, 16 Représentants s'étant abstenus, le 11 décembre 1951 (3 e Session, 1951 : Recommandation 23).

17. Entre temps, les Ministres avaient décidé, le 2 mai 1951, de transmettre la Recommandation 19 aux cinq d'entre eux qui formaient le Conseil Consultatif de l'Organisation du Traité de Bruxelles. La réponse de l'Organisation du Traité de Bruxelles à cette Recommandation a été acceptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 mars 1952, vingt mois après l'adoption de la Recommandation originale de l'Assemblée (4e Session, 1952 : [Doc. 2](#), Rapport du Comité des Ministres, § 26).

18. Il ne faudrait pas s'imaginer toutefois que l'opposition à la Recommandation 19 avait des motifs purement égoïstes. Les quatre puissances continentales répugnaient essentiellement à détruire tout lien spécial entre la Grande-Bretagne et le continent. De même que les Britanniques, elles avaient aussi l'impression que l'on pourrait peut-être aller plus loin, par exemple dans les questions d'assistance sociale et médicale, entre les seuls signataires du Traité de Bruxelles qu'avec certains des États membres du Conseil de l'Europe. L'utilisation récente de l'article 4 du Traité, en relation avec la garantie britannique donnée à la Communauté Européenne de Défense, est une expression de la même tendance. La question est toutefois de savoir si la réponse reçue de l'Organisation du Traité de Bruxelles est satisfaisante.

19. Dans le Rapport des Ministres, ces propositions sont résumées dans les termes suivants (§ 26) : « ...ies Secrétariats Généraux se communiqueront, à intervalles réguliers, toute documentation sociale et culturelle susceptible d'intéresser leurs organisations. Des consultations auront lieu régulièrement. Un rapport annuel sur les travaux sociaux et culturels des Cinq Puissances sera adressé au Conseil de l'Europe. Le Président du Conseil Consultatif pourrait être éventuellement invité à présenter ce rapport à l'Assemblée. »

20. Il apparaît donc que les deux organisations restent séparées et il peut sembler qu'il y a là un problème de double emploi. D'un autre côté, le but de l'Assemblée n'est pas de fonder un empire, mais plutôt d'accroître l'efficacité de la coopération entre les pays occidentaux. De ce point de vue, l'Organisation du Traité de Bruxelles pourrait être considérée comme une organisation régionale (ou même un accord partiel) entre cinq États membres, analogue sur certains points au Groupement Régional Scandinave en cours de constitution. Les seules conditions que l'Assemblée doit exiger sont : (i) que tous documents et informations utiles soient échangés entre les deux organisations et (ii) que l'Organisation du Traité de Bruxelles soumette un rapport annuel à l'Assemblée. Il s'agit précisément là des conditions prévues dans le nouvel accord.

21. Une considération finale en faveur de l'acceptation de la réponse de l'Organisation du Traité de Bruxelles est que, si la Recommandation 19 était renouvelée et si l'Assemblée réclamait en même temps la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E., la solution de ce deuxième problème, infiniment plus important, pourrait se trouver compromise.

22. Si les arguments donnés ci-dessus sont valables, il conviendrait que l'Assemblée prenne acte du nouvel accord passé avec l'Organisation du Traité de Bruxelles et en demande la mise en vigueur rapide. L'Assemblée devrait en particulier formuler le vœu que le Président du Conseil Consultatif présente le premier rapport de l'Organisation du Traité de Bruxelles à l'Assemblée, comme il est suggéré dans le Rapport des Ministres (§ 26), au cours de la deuxième partie de la 4^e Session ordinaire qui se tiendra en septembre-octobre 1952. L'Assemblée devrait en même temps se réserver le droit de reconsidérer la question d'une fusion totale des deux organisations lorsque les méthodes nouvelles en vue d'une coopération plus étroite entre les deux Organisations auront été éprouvées pendant quelque temps.

4. L'O. E. C. E.

Arguments généraux en faveur de l'intégration de l'O. E. C. E. et du Conseil de l'Europe.

23. Les arguments qui militent en faveur d'une simplification de la « structure de la coopération occidentale » ont été développés si fréquemment à l'Assemblée et dans la presse européenne qu'il est inutile de les répéter ici. La rationalisation est aussi souhaitable en matière de coopération internationale qu'en économie politique. C'est là un argument de sens commun.

24. Lorsqu'on envisage une fusion de deux organisations, il s'agit tout d'abord de savoir si leurs objectifs sont identiques. Le paragraphe 6 de la Convention de l'O. E. C. E., en date du 16 avril 1948, précise que les gouvernements contractants sont : « Déterminés à s'entendre sur l'utilisation la plus complète de leurs capacités et de leurs possibilités particulières, à augmenter leur production, développer et moderniser leur équipement industriel et agricole, accroître leurs échanges, réduire progressivement les entraves à leur commerce mutuel, favoriser le plein emploi de la main-d'œuvre, restaurer ou maintenir la stabilité de leurs économies ainsi que la confiance dans leurs devises nationales. » Il est permis de se demander en quoi ces objectifs diffèrent de ceux qui sont énoncés dans le préambule et l'article 1 (b) du Statut du Conseil de l'Europe. Une confrontation de la Convention de l'O. E. C. E. et du Statut fait apparaître la similitude presque complète des termes employés. Dans ces conditions, pourquoi deux organisations au lieu d'une?

25. L'explication est de caractère purement historique. Les diverses organisations européennes créées depuis la guerre n'ont pas été le résultat d'un plan préconçu. Bien au contraire, leur institution n'a fait que répondre aux besoins d'une situation donnée. Ainsi, l'O. E. C. E., lors de sa création, devait être l'organisation européenne chargée d'administrer l'Aide Marshall. (« Les Parties Contractantes s'assignent comme tâche

immédiate l'établissement et l'exécution d'un programme commun de relèvement », article 1 de la Convention de l'O. E. C. E.) Si le Conseil de l'Europe avait existé en 1948, son département économique aurait pu être renforcé de façon à pouvoir accomplir ces mêmes tâches, et il n'y aurait jamais eu de chevauchement d'activités entre les deux organisations.

Raisons pour lesquelles une politique rationnelle n'a pas été suivie jusqu'ici.

26. Cette situation s'explique par le fait que, chaque fois qu'une organisation internationale est constituée, il se produit, semble-t-il, une sorte de sclérose institutionnelle qui, de fait, empêche toute modification de la situation ou des prérogatives de l'organisation. Notre collègue M. Rolin a exprimé cette idée à l'Assemblée en mai dernier : « Je me rappelle une parole d'Aristide Briand qui, à l'époque où nous espérions réaliser la réduction des armements, disait : Voyez-vous, la difficulté c'est que, chaque fois qu'on supprime un cuirassé, on coule un amiral. Lorsque nous aurons créé encore quelques organismes internationaux et que nous voudrions les coordonner, chaque fois que nous essayerons d'en supprimer, nous coulerons un Secrétaire Général et quelques fonctionnaires permanents. » (Voir C. R. 3^e Session, 1951, p. 54, col. 1.) M. Mackay a également attiré l'attention sur ce point dans un document présenté à la commission, en visant particulièrement l'O. E. C. E. : « La seconde difficulté est délicate à mentionner, mais nous estimons préférable d'envisager franchement la question. Elle consiste dans ce fait que, à l'O. E. C. E., se trouve un corps de 900¹ fonctionnaires internationaux, et qu'il y en a 200 au Conseil de l'Europe. Ces deux organisations ont acquis un sentiment de leur propre souveraineté : aucune ne veut être « dévorée » par l'autre. Et, parce que les parlementaires et les Ministres se réunissent peu fréquemment, ces fonctionnaires permanents font beaucoup pour déterminer l'attitude politique de leurs organisations respectives. A ces appréhensions, on peut apporter deux réponses. La première est que l'amalgamation ^{l'ivo} jetée n'amènera aucune suppression de poste. Au contraire, les besoins administratifs d'une Europe unie grandissent chaque jour et le concours de tous les fonctionnaires européens compétents et expérimentés est nécessaire. Il n'y en a pas trop; il y en a trop peu. La seconde réponse est plus radicale : si l'Europe a besoin d'une organisation unique au lieu de deux, les intérêts particuliers de certains fonctionnaires ne doivent pas s'y opposer. »

27. En tant que parlementaires, nous sommes tout disposés à admettre que des fonctionnaires internationaux compétents et expérimentés doivent se voir garantir un emploi suffisamment stable. Néanmoins, si la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. est réellement dans l'intérêt de l'Europe, cette considération ne doit certes pas primer toutes les autres.

Dans quelle mesure les deux organisations font-elles réellement double emploi?

28. Il ne sert à rien de revenir maintenant sur les doubles emplois qui sont apparus jusqu'à présent entre les deux organisations. On en trouve une indication suffisante dans le Rapport présenté par le Comité des Ministres à la présente Session de l'Assemblée (4^e Session, 1952, [Doc. 2](#)). Notons dans ce document les points suivants :

- a. des doubles emplois en ce qui concerne les renseignements relatifs aux politiques nationales de plein emploi (§ 40);
- b. la Recommandation de l'Assemblée tendant à l'institution d'un Bureau d'Achat et de Ressources en matières premières a eu pour seul résultat que l'O. E. C. E. a été invitée « à bien vouloir faire état dans son Rapport à la prochaine Session de l'Assemblée du développement actuel de la coopération internationale dans le domaine des matières premières » (§ 41) ;
- c. au sujet de l'association des Compagnies aériennes européennes proposée par le comte Sforza, on nous dit qu'« un groupe de travail spécial a été récemment constitué à l'O. E. C. E. pour étudier la question de savoir si cette organisation devait s'occuper du problème ». Jusqu'à ce que ce groupe de travail soit parvenu à une décision, « le Comité des Ministres a décidé de ne pas se prononcer sur cette Recommandation » (§ 51);
- d. pour ce qui est du problème du logement, le Comité des Ministres promet qu'il « ne manquera pas d'informer l'Assemblée des résultats acquis sur ce point au sein de l'O. E. C. E. et de l'Organisation des Nations Unies », alors que la question des « doubles emplois » est expressément mentionnée par les Ministres eux-mêmes à l'occasion de la Recommandation 14 (c) (§66);
- e. les activités de l'O. E. C. E. dans le domaine des réfugiés ont déjà été mentionnées (cf. § 9 (d) ci-dessus).

1. Ce chiffre est actuellement réduit à 600.

On a certes tenté de mettre fin à cette confusion des attributions, mais les progrès accomplis en trois ans sur la voie d'une coopération entre les deux organisations à l'échelon des hauts fonctionnaires (abstraction faite des travaux du Comité de Liaison qui se sont révélés très utiles), se résument dans le texte suivant :

Nécessité pour l'O. E. C. E. de recevoir l'appui de l'opinion publique.

29. Les fonctionnaires de l'O. E. C. E. reconnaissent que la plus grande difficulté que rencontre l'O. E. C. E. consiste dans le fait qu'elle n'a pas de contact direct avec l'opinion publique. C'est là que l'Assemblée parlementaire de Strasbourg peut intervenir à bon escient, et la prise de conscience de ce besoin explique que l'O. E. C. E. adresse maintenant des rapports à l'Assemblée. M. Mackay a fait remarquer à cet égard dans un document présenté à la commission : « Les mesures élaborées à l'O. E. C. E. mettent en jeu l'existence économique même du commun des mortels. Toute tentative de nouveaux progrès vers l'objectif de la libre circulation des marchandises et des personnes en Europe occidentale affectera la structure de la main-d'oeuvre dans de larges secteurs de la communauté européenne, et elle ne sera acceptée que si l'organe où elle prend naissance se trouve en contact très étroit avec l'opinion publique. En outre, les parlementaires doivent faire comprendre à leurs électeurs la pleine portée de ces mesures en ce qui les concerne individuellement et pourquoi elles sont nécessaires. »

Les Recommandations précédentes de l'Assemblée

30. Le sort de la Recommandation 18 (1950) de l'Assemblée a été le suivant : elle a été adoptée le 18 août 1950 par 94 voix contre 0, 12 Représentants s'étant abstenus, renouvelée le 23 novembre 1950 dans la Recommandation 55 (1950), et reprise à nouveau dans la réponse au Rapport et au Message du Comité des Ministres en mai 1951. Dans le projet de nouveau Statut, la proposition originale de « Conseil commun » est devenue une Recommandation tendant à la fusion des deux organisations (art. 1 du premier Protocole) qui a été adoptée par l'Assemblée par 62 voix contre 2, 16 Représentants s'étant abstenus (3^e Session, 1951 : Recommandation 23).

31. La Recommandation 18 a été étudiée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en novembre 1950 et transmise à l'O. E. C. E. L'O. E. C. E. avait été saisie dans l'entretemps, le 5 janvier 1951, d'une proposition similaire d'origine suédoise rédigée par M. Hammarskjöld. Le 12 juillet 1951, le Conseil de l'O. E. C. E. a nommé une commission chargée d'examiner l'ensemble du problème des relations de l'O. E. C. E. avec les autres organisations internationales. Dans l'intervalle, la Recommandation 17 (1950), demandant que l'Assemblée puisse disposer des services des experts de l'O. E. C. E., avait amené la création d'un Comité de Liaison entre le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E. La décision de la commission de l'O. E. C. E. sur la Recommandation 18 — d'août 1950 — n'a été rendue publique qu'au mois de mars de cette année. Le Rapport des Ministres déclare à ce sujet que : « La mise en oeuvre de ces propositions s'est heurtée à certaines difficultés provenant pour une large part de ce que les deux organisations n'ont pas la même composition » (4^e Session, 1952, Doc. 2, § 25). De plus, au début de cette année, un haut fonctionnaire de l'O. E. C. E. a officieusement donné à entendre à votre rapporteur que « la question n'avait plus aucune actualité politique ».

La situation aujourd'hui (mai 1952)

32. Cette « actualité politique » a depuis considérablement évolué. Deux événements sont en effet survenus :

- a. L'O. E. C. E. n'a pas été absorbée par l'O. T. A. N.;
- b. Avec la fin de l'Aide Marshall (30 juin 1952), le rôle de l'O. E. C. E. ne consiste plus qu'à administrer l'U. E. P., à présenter des recommandations à son propre Conseil, et à établir des rapports pour l'Assemblée Consultative. N'ayant plus de fonds importants à sa disposition (ce qui l'a amenée à réduire considérablement son personnel), l'O. E. C. E. est devenue dans une large mesure un organe consultatif et coordonnateur assez similaire au Conseil de l'Europe lui-même. Il reste naturellement les comités verticaux de l'O. E. C. E., et le Comité Directeur des Échanges récemment créé.

Ces faits montrent que, bien que l'O. E. C. E. ait perdu sa situation d'autrefois, les pays européens et les États-Unis désirent le maintien d'une organisation économique purement européenne. Certains pays neutres, la Suède par exemple, ne pourraient demeurer Membres de l'O. E. C. E. si ses organismes étaient absorbés par l'O. T. A. N. — éventualité qui semblait vraisemblable au cours de l'été dernier, alors que les agents les plus capables de l'O. E. C. E. consacraient la moitié de leur temps à la préparation du rapport du T. C. C. (les

« Trois Sages »), mais qui est moins probable reprenant maintenant que l'O. T. A. N. a constitué un service économique séparé (Secrétariat), même si certaines délégations nationales aux deux organisations sont composées des mêmes personnes.

33. La situation de l'O. E. C. E., organisation qui en quelques années a rassemblé un groupe unique d'économistes spécialisés dans les problèmes européens, doit être considérée à la lumière des propositions de M. Eden relatives au Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe est destiné à devenir l'organe coordonnateur central de toutes les organisations et autorités spécialisées européennes. L'O. E. C. E. a d'ailleurs toujours ressenti le manque de contact avec l'opinion publique — contact que permet l'Assemblée. Quoi de plus naturel qu'une fusion des deux organisations?

34. La seule difficulté pratique (en dehors de l'éternelle question de la « souveraineté » des organisations internationales) est celle mise en avant par la Commission de l'O. E. C. E. chargée d'examiner ce problème, à savoir la composition différente des deux organisations. Cette question (sont en cause l'Autriche, le Portugal, la Suisse et Trieste) avait fait l'objet d'une étude attentive de la commission des Affaires Générales lorsqu'elle a adopté le projet de nouveau Statut. La solution proposée par la commission était que les États membres des deux organisations n'envoient pas la Recommandation de l'Assemblée pour décision à un organisme autre que le Conseil de l'Europe, comme il en avait été pour la Recommandation 18 (1950), mais négocient directement entre eux en dehors du Conseil de l'O. E. C. E., évitant ainsi tout « veto » éventuel des États qui n'appartenaient qu'à la seule O. E. C. E. On escomptait et on désirait cependant que la Suisse et les autres pays restent étroitement associés. Cette proposition n'a jamais été prise en considération par le Comité des Ministres, l'étude de l'ensemble du projet de nouveau Statut ayant été ajournée sine die.

35. Il semble bien que, actuellement, toute nouvelle Recommandation qui se contenterait de reprendre l'article 1^{er} du premier Protocole du projet de nouveau Statut, serait rejetée. Il serait nécessaire, pour justifier une Recommandation nouvelle sur la question :

- a. De pouvoir faire état d'une nouvelle situation politique;
- b. De pouvoir présenter une solution au problème constitué par le fait que l'Autriche, le Portugal, la Suisse et Trieste sont Membres de l'O. E. C. E., mais non du Conseil de l'Europe.

La première de ces conditions a été remplie par les propositions britanniques, qui fournissent véritablement l'occasion de rationaliser par une mesure unique l'ensemble de la situation embrouillée des organisations internationales européennes. Le principe dont s'inspirent les propositions britanniques est que le Conseil de l'Europe doit être l'organe coordonnateur de toutes les organisations européennes existantes et futures. C'est ainsi que la Communauté du Charbon et de l'Acier et la Communauté Européenne de Défense ne doivent pas être autre chose que le Conseil de l'Europe travaillant à six pour certaines questions déterminées. Si le Plan Schuman et la C. E. D. peuvent ainsi être intégrés au Conseil de l'Europe, pourquoi pas l'O. E. C. E.? Nous estimons donc que les propositions Eden ont créé cette « nouvelle situation politique » qui permet d'essayer à nouveau de dégager une solution réaliste, et qui semble promise au succès. En outre, nous pensons que les propositions Eden représentent une formule qui permettra de résoudre la seconde difficulté, celle de la composition différente des deux organisations. Cette seconde difficulté subsiste en effet : le Portugal, l'Autriche, la Suisse et Trieste sont Membres de l'O. E. C. E., mais non du Conseil de l'Europe. Si on acceptait toutes les données du problème, cela signifierait qu'il serait impossible de dissoudre l'O. E. C. E. sans le consentement unanime de tous les États membres. S'il en était réellement ainsi, certains États membres se retireraient de cette organisation. Il faut présenter clairement une solution à ce problème si on veut qu'une nouvelle Recommandation ne partage pas le sort des précédentes. Une formule pourrait être retenue : de même que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe doit maintenant se réunir « à six » lorsqu'il s'agit de questions relevant du Plan Schuman, et « à quinze » dans le cas de questions d'ordre consultatif, de même il pourrait se réunir « à dix-huit » pour étudier les problèmes concernant l'O. E. C. E. et l'U. E. P. Cette solution permettrait au Canada et aux États-Unis d'être encore présents en tant que Membres « associés ». L'Autriche envoie déjà des observateurs à l'Assemblée; le Portugal et la Suisse pourraient être invités à en faire autant lorsque des questions en rapport avec l'O. E. C. E. et l'U. E. P. viendraient en discussion²

2. Il convient de signaler que des représentants de l'Autriche, comme aussi de la Suisse, ont assisté aux réunions du Comité d'Experts en matière de Brevets. Ces deux pays ont également envoyé des représentants à la Conférence agricole qui s'est tenue à Paris du 25 au 28 mars 1952.

36. Deux points importants restent à signaler. Le premier est qu'il ne s'agit pas ici d'une question économique, mais d'un problème politique. Il relève donc de la compétence de la commission des Affaires Générales, et non de celle de la commission des Questions économiques. Le Comité de Liaison O. E. C. E./ Conseil de l'Europe est dépassé par cette proposition qui, tout en reconnaissant le travail utile accompli par ce Comité, reprend à la base le problème des relations entre les deux organisations.

37. Le second point est une question d'opportunité. Les propositions Eden sur l'avenir du Conseil de l'Europe ont conduit tous les gouvernements membres à réviser l'ensemble de leur attitude à l'égard des diverses organisations européennes. Le moment est donc particulièrement bien choisi pour une remise en ordre de toute la situation. Si nous laissons se dissiper l'intérêt suscité par cette proposition sans avoir réussi à intégrer l'O. E. C. E. et le Conseil de l'Europe, alors nous aurons laissé passer l'occasion. En tout état de cause, du fait des retards imposés par cette pesante procédure qui fait qu'une Recommandation une fois adoptée doit être examinée par des Comités d'Experts, et finalement par le Comité des Ministres, une Recommandation adoptée par l'Assemblée en mai 1952, ne sera pas étudiée sérieusement par les gouvernements avant juillet. Si l'Assemblée elle-même ne trouve pas le temps d'adopter une Recommandation avant la seconde partie de sa Session, en septembreoctobre, cela signifie que cette Recommandation ne sera pas effectivement examinée avant 1953. Pour ces raisons, ce serait une erreur fatale que de laisser échapper l'occasion. Le Comité de Liaison fonctionne d'une façon satisfaisante : qu'il continue à le faire. Il représente un « essai de solution fonctionnelle » du problème des relations entre les deux organisations. Il continuera à exister même si cette Recommandation n'est pas adoptée par le Comité des Ministres. L'Assemblée n'en devrait pas moins saisir le problème d'une façon plus radicale, du fait des propositions Eden et du fort courant qui se dessine en faveur d'une rationalisation des organisations internationales européennes.