



Doc. 322

22 novembre 1954

Organisation de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale et liaisons à établir entre cette Union et le Conseil de l'Europe

Proposition de résolution¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

M. John MACLAY, Royaume-Uni

1. 1954 - 6e session - Troisième partie



A. Projet de résolution

L'Assemblée,

Vu le Protocole n° I signé à Paris le 23 octobre 1954, modifiant et complétant le Traité de Bruxelles ;

Considérant qu'en dehors de ses responsabilités particulières dans le domaine du contrôle des armements, l'Union de l'Europe Occidentale tend, conformément au préambule et à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié, à « promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe », but qui concorde avec les objectifs du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont définis à l'article premier de son Statut ;

Vu l'article IX nouveau de ce traité ainsi libellé :

«Le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale présentera à une Assemblée composée des Représentants des Puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements » ;

Estimant que l'intérêt de l'unité de l'Europe est de lier dans toute la mesure du possible l'activité de l'Union de l'Europe Occidentale et celle du Conseil de l'Europe et de créer des liaisons entre l'U.E.O. et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ;

Rappelant les principes qui sont à la base de l'Avis n° 3 (1952) sur les meilleurs moyens de mettre en application les propositions du Royaume-Uni, de mai 1952 ;

Dans l'hypothèse de la ratification des accords signés à Paris le 23 octobre 1954, et pour ce qui a trait à l'organisation de l'Assemblée de l'U.E.O. et aux liaisons à établir entre l'U.E.O. et le Conseil de l'Europe, émet l'avis suivant :

A. ORGANISATION DE L'ASSEMBLÉE DE L'U. E. O.

I

Les dispositions déterminant les pouvoirs, l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Assemblée Consultative s'appliqueront mutatis mutandis à l'Assemblée de l'U.E.O., sans préjudice des dispositions suivantes qui résultent des responsabilités spéciales de celle-ci.

II

1. L'Assemblée de l'U.E.O. se réunira une fois par an en session ordinaire. Dans toute la mesure du possible ses séances auront lieu immédiatement avant ou immédiatement après les séances de l'Assemblée Consultative. Elle pourra se réunir en session extraordinaire si nécessaire.

2. Le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée de l'U.E.O. pourront être élus parmi les membres du Bureau de l'Assemblée Consultative ayant la qualité de Représentant à l'Assemblée de l'U.E.O.

3. Les Représentants à l'Assemblée de l'U.E.O. qui sont membres des commissions de l'Assemblée Consultative constitueront les commissions correspondantes de l'Assemblée de l'U.E.O., créées pour examiner des questions relevant de la compétence des deux Assemblées.

4. Le Président ou un autre des membres du Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale présentera à l'Assemblée de l'U.E.O. le rapport annuel sur les activités dudit Conseil.

5. Les rapports du Conseil et du Commissaire Européen pour la Sarre seront communiqués à tous les Représentants à l'Assemblée de l'U.E.O. au moins trois semaines avant l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée à laquelle ils seront présentés.

6. En vue de permettre à l'Assemblée de l'U.E.O. de répondre à ces rapports en pleine connaissance de cause, les commissions de l'Assemblée pourront demander au Conseil d'autoriser de hauts fonctionnaires de l'Union de l'Europe Occidentale, et des porte-parole de tous organismes subsidiaires (y compris les comités d'experts), établis par le Conseil en vertu de l'article VIII (2) nouveau du Traité de Bruxelles, à comparaître devant elles conformément aux dispositions qui seront arrêtées par voie d'accord entre le Conseil et l'Assemblée.

7. Le Président de l'Assemblée de l'U.E.O. soumettra au Conseil, aux fins d'approbation, les propositions relatives au budget annuel couvrant les dépenses administratives de l'Assemblée. Le Président de l'Assemblée de l'U.E.O. est chargé d'engager les dépenses de l'Assemblée dans les limites des crédits spécifiés dans le budget mentionné ci-dessus, après approbation dudit budget.

8. Le budget annuel de l'Union de l'Europe Occidentale sera communiqué pour avis, avant son adoption définitive, par le Conseil à l'Assemblée de l'U.E.O.
9.
 - a. L'Assemblée de l'U.E.O. nommera son Greffier.
 - b. Les services de l'Assemblée de l'U.E.O. et de l'Assemblée Consultative seront assurés par un Greffe unique. A cette fin, le Greffier de l'Assemblée Consultative sera assisté du Greffier de l'Assemblée de l'U.E.O. qui aura le rang de Greffier adjoint de l'Assemblée Consultative.

B. RELATIONS A ÉTABLIR ENTRE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET LE CONSEIL DE L'EUROPE

L'accord entre le Secrétaire Général de l'Organisation du Traité de Bruxelles et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe continuera à régir les relations mutuelles des deux organisations, en ce sens que les dispositions de cet accord relatives aux activités sociales et culturelles de l'Organisation du Traité de Bruxelles s'appliqueront de plein droit à toute activité future de l'Union de l'Europe Occidentale qui relève également de la compétence du Conseil de l'Europe.

C. RELATIONS A ÉTABLIR ENTRE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

L'Assemblée de l'U.E.O. présentera chaque année à l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. un rapport sur son activité.

Toutes les autres modalités de liaison à établir entre l'U.E.O. et la C.E.C.A. seront établies dans un accord à conclure entre les deux organisations.

B. Exposé des motifs

1. PRINCIPES GENERAUX

1. Conformément aux instructions du Bureau, votre commission des Affaires Générales a étudié la question de l'organisation de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale et des liaisons à établir entre l'U.E.O. et le Conseil de l'Europe. En ma qualité de rapporteur de la commission, j'ai l'honneur de vous soumettre l'exposé des motifs ci-après, destiné à accompagner le projet de résolution concernant la question dont vous êtes saisis.
2. En abordant les problèmes que lui posait son mandat, votre commission a été guidée par plusieurs considérations dominantes: la détermination de veiller à ce que l'on tirât parti au maximum de la création de l'Union de l'Europe Occidentale et de son Assemblée pour servir la cause de l'unité européenne ; l'intérêt qu'il y avait à créer un système souple susceptible d'être adapté à des nécessités nouvelles ; la reconnaissance de l'autonomie de la nouvelle Assemblée ; le fait qu'il importait au plus haut point d'assurer un fonctionnement efficace et d'éviter les doubles emplois, avec tous les risques de chevauchements d'activités et de dépenses inutiles qu'ils comportent.
3. Votre commission reconnaît que, si l'Assemblée de l'U.E.O. doit exercer certaines fonctions spécifiques qui lui seï'ont propres, ses fonctions plus générales engloberont néanmoins des activités qui relèvent également de la compétence de l'Assemblée Consultative. En outre, il a été souligné que 92 des 132 Représentants à l'Assemblée Consultative constitueront l'Assemblée de l'U.E.O.
4. En conséquence, votre commission propose que l'organisation, la procédure et la pratique de l'Assemblée de l'U.E.O. soient basées sur celles de l'Assemblée Consultative. Cette proposition rendra superflue la rédaction de nombreux textes détaillés et évitera le risque d'une réouverture de la discussion sur des résultats déjà acquis par l'Assemblée Consultative. Les propositions de votre commission n'excluent pas un développement ultérieur de l'Assemblée de l'U.E.O., en fonction de l'évolution des circonstances.
5. Votre commission s'est, en outre, attachée à faire en sorte que l'on tirât une conclusion logique du fait que la composition des deux Assemblées est identique en ce qui concerne les « Sept » et la, Sarre. C'est pourquoi, elle propose que les mêmes Représentants de ces pays siègent dans les commissions des deux Assemblées chargées d'étudier les questions relevant de la compétence de l'une et de l'autre.
6. Je me permets d'attirer l'attention de l'Assemblée sur le commentaire détaillé ci-après de chacun des paragraphes du projet de résolution.

2. COMMENTAIRE DETAILLE

2.1. ORGANISATION DE L'ASSEMBLÉE DE L'U. E. O.

2.1.1.

I

C'est là la section essentielle concernant l'organisation de l'Assemblée de l'U.E.O. Si ses dispositions sont adoptées, l'Assemblée de l'U.E.O. jouira d'emblée des pouvoirs, de la compétence, de l'organisation et des méthodes de travail qui ont été conférés statutairement à l'Assemblée Consultative ou qu'elle a acquis par l'usage.

Grâce à l'emploi de cette formule, il devient inutile de rédiger une série de dispositions détaillées qui risqueraient de provoquer d'interminables discussions sur les fonctions présentes et futures de l'Assemblée de l'U.E.O. La solution qu'elle implique ne préjuge en rien le développement de cette Assemblée, et toute discussion relative à son avenir peut ainsi être ajournée jusqu'au moment où les circonstances l'imposeront.

Pour le détail, la solution proposée prévoit que les règles régissant l'activité de l'Assemblée Consultative s'appliqueront à l'Assemblée de l'U.E.O., en y ajoutant certaines dispositions spéciales (exposées dans la section II du projet de résolution) afférentes aux responsabilités qui incombent en propre à l'Assemblée de l'U.E.O. et ne sont pas partagées par l'Assemblée Consultative.

Ainsi, par les termes *mutatis mutandis* il faut entendre, que l'Assemblée de l'U.E.O. pourra, par exemple, adopter des recommandations, des résolutions, des avis et des réponses à des rapports, et les transmettre au Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale.

De même, les dispositions relatives à la structure et à l'organisation de l'Assemblée Consultative qui s'appliqueront également à l'Assemblée de l'U.E.O. comprennent celles qui ont trait au siège de cette Assemblée (fixé à Strasbourg — articles 33 et 11 du Statut du Conseil de l'Europe), à la date et à la durée de ses sessions (article 32), à sa composition et à la question des Suppléants (articles 25 et 26), ainsi qu'au droit de constituer des commissions (article 24), et, s'il y a lieu, un Comité Mixte.

Enfin, les règles régissant les débats et les méthodes de travail de l'Assemblée Consultative s'appliqueront également à l'Assemblée de l'U.E.O. en ce qui concerne, par exemple, la présence des ministres à l'Assemblée (article 27 du Statut) et en commission (conformément à la pratique suivie pour l'examen du rapport soumis par l'O.E.C.E. à l'Assemblée Consultative) ; l'adoption du règlement intérieur (article 28) ; le vote à la majorité des deux tiers (article 29), sauf pour les questions relatives au mode de fonctionnement de l'Assemblée, qui requièrent la majorité simple (article 30) ; les séances à huis clos (article 35) ; ainsi que les immunités parlementaires relatives aux opinions et aux votes émis au cours des débats de l'Assemblée ou des réunions de ses commissions (article 40 a).

Sur un point ayant trait aux méthodes de travail de l'Assemblée, un membre de votre commission a exprimé l'avis que l'Assemblée de l'U.E.O. devrait revoir la question de l'interprétation simultanée de ses débats et ne pas suivre automatiquement la pratique actuelle de l'Assemblée Consultative.

2.1.2.

II

Paragraphe 1

Ce paragraphe n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 2

Au sein du groupe de travail, comme en commission plénière, la question de savoir s'il était souhaitable ou non que la composition des Bureaux des deux Assemblées fût obligatoirement identique, en ce qui concerne les représentants des « Sept » et de la Sarre, a fait l'objet d'un examen approfondi. Certains membres de la commission estimaient qu'il importait avant tout d'établir des liaisons aussi étroites que possible entre l'Assemblée de l'U.E.O. et l'Assemblée Consultative, tandis que d'autres attachaient une importance primordiale aux droits de l'Assemblée de l'U.E.O. en tant qu'organe autonome. Le texte initial proposé par votre rapporteur était ainsi conçu :

« Le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée de l'U.E.O. seront élus parmi les membres du Bureau de l'Assemblée Consultative ayant qualité de Représentants à l'Assemblée de l'U.E.O. »

Dans le texte du paragraphe qui vous est maintenant soumis, le mot «seront» a été remplacé par les mots «pourront être». L'espoir a cependant été exprimé que les mêmes Représentants des « Septs » et de la Sarre seraient élus aux deux Bureaux.

Paragraphe 3

La nouvelle Assemblée aura, bien entendu, le droit de constituer les commissions nécessaires à l'accomplissement efficace de sa tâche. Toutefois, votre commission des Affaires Générales a été unanime à considérer qu'en ce qui concerne les Représentants des Sept et de la Sarre, les commissions constituées pour examiner les questions relevant de la compétence des deux Assemblées devraient avoir une composition identique. A son avis, cette méthode est la seule qui permette d'éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités entre les deux Assemblées.

Paragraphe 4

Ce paragraphe reprend la pratique suivie par le Conseil de l'Europe, notamment dans le cas du rapport annuel de l'O.E.C.E. ; ce rapport est présenté par un ministre, lequel répond ensuite aux questions qui lui sont posées, soit oralement, soit par écrit, aussi bien à l'Assemblée que dans ses commissions. La même procédure devrait être instituée pour le rapport annuel du Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale.

Paragraphe 5

L'emploi du mot « présentés » à la fin de ' ce paragraphe indique que, dans la pratique, il pourra se faire que les rapports soient présentés officiellement à l'Assemblée Consultative en mai, mais ne soient discutés en détail que lorsquie les commissions compétentes auront fait rapport à leur sujet, l'adoption par l'Assemblée de l'U.E.O. de sa réponse aux rapports en question n'intervenant dans ce cas qu'au mois de septembre.

Paragraphe 6

Les dispositions contenues dans ce paragraphe s'inspirent de la pratique qui s'est graduellement instaurée au Conseil de l'Europe et selon laquelle les commissions de l'Assemblée Consultative peuvent, avec ; l'approbation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tenir des réunions communes avec les membres des comités correspondants d'experts gouvernementaux. Elles peuvent également, en application de l'accord intervenu entre le Conseil de l'Europe et l'organisation intéressée, poser des questions à des fonctionnaires d'organisations internationales, soit au cours de réunions spéciales convoquées à cet effet (O.E.C.E.), soit au cours de leurs réimions ordinaires auxquelles les fonctionnaires intéressés assistent en qualité d'observateurs (O.I.T., UNESCO, etc.).

Paragraphes 7 et 8

Le paragraphe 7 reflète la position prise par l'Assemblée Consultative à l'égard des propositions concernant ses droits sur son propre budget administratif.

Le paragraphe 8 doit être rapproché du paragraphe 7, étant donné qu'il est difficile d'aboutir à une conclusion valable sur certains chapitres du budget d'une organisation si l'on ne peut pas les replacer dans leur contexte et les envisager par rapport à l'ensemble des ressources de cette organisation. Dans tous les cas, ce sont les Ministres qui doivent approuver toute proposition de dépense, mais votre commission a estimé qu'il n'était pas excessif de proposer que l'Assemblée de l'U.E.O. fût au moins autorisée à exprimer son avis sur l'ensemble du budget de l'Union de l'Europe Occidentale.

Paragraphe 9

Ce paragraphe a donné lieu à une discussion prolongée et détaillée, aussi bien au groupe de travail qu'à la commission des Affaires Générales.

La thèse préconisant un Greffe unique était inspirée par la nécessité unanimement reconnue d'établir des relations aussi étroites que possible entre l'Assemblée de l'U.E.O. et l'Assemblée Consultative, et par un souci d'efficacité et d'économie administratives. La thèse opposée était motivée par la crainte de paraître s'écarter de quelque façon du principe de l'autonomie de l'Assemblée de l'U.E.O.

En définitive, le texte du paragraphe 9, tel qu'il vous est soumis, a été adopté à l'unanimité en considération du fait que l'Assemblée de l'U.E.O. voit son autonomie sauvegardée par le droit d'élire son propre Greffier (alinéa a), mais d'une manière qui n'est pas incompatible avec le principe d'un Greffe unique, eu égard au libellé de l'alinéa (b).

En examinant les conséquences de ces dispositions, votre commission a reconnu que les fonctionnaires du Greffe unique auraient à agir à un double titre, en ce sens qu'ils seraient responsables pour une part de leurs activités devant l'Assemblée Consultative, et pour une autre part devant l'Assemblée de l'U.E.O. Toutefois, avec une certaine souplesse administrative, et grâce à l'établissement entre les deux Greffiers des relations prévues à l'alinéa (b), il ne devrait pas en résulter de difficultés dans la pratique ; cette solution est, en tout cas, moins complexe et beaucoup plus efficace et plus économique que la création de deux Greffes distincts.

2.2. RELATIONS A ÉTABLIR ENTRE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET LE CONSEIL DE L'EUROPE

Votre commission a estimé qu'il serait inopportun, au stade actuel, d'émettre une opinion sur les relations entre le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi elle s'est bornée à proposer que les dispositions de l'accord conclu entre l'Organisation du Traité de Bruxelles et le Conseil de l'Europe soient maintenues et étendues, de manière à porter non plus seulement sur les activités sociales et culturelles, mais sur toute activité future de l'U.E.O. relevant également de la compétence du Conseil de l'Europe.

2.3. RELATIONS A ÉTABLIR ENTRE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

L'insertion de ce paragraphe résulte d'une observation formulée au cours des débats en commission, selon laquelle le marché commun du charbon et de l'acier sera nécessairement influencé par les décisions prises en matière de production d'armements ; c'est pourquoi la commission a été unanime à considérer qu'il serait souhaitable d'établir une certaine liaison entre l'Assemblée Commune et l'Assemblée de l'U.E.O. En outre, la décision de soumettre le texte dont vous êtes saisis répond au désir, partagé par tous les membres de votre commission, de maintenir des relations aussi étroites que possible entre tous les organes parlementaires européens.