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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 541
17 octobre 1956

Relations entre l'Assemblée Consultative et l'Assemblée de l'U.E.O

Rapport
Bureau de l'Assemblée
Rapporteur: M. Kurt Georg KIESINGER, Allemagne

1. 1. DONNÉES GÉNÉRALES DU PROBLÈME

L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a tenu du 8 au 11 décembre 1954 une session presque uniquement consacrée aux questions intéressant l'U. E. 0., alors en voie de constitution. Trois rapports ont été présentés, au nom de la commission des Affaires Générales, par M. Bohy (Doc. 321 et 328), par M. Maclay (Doc. 322) et par M. Robens (Doc. 327). Après discussion de ces rapports, l'Assemblée a adopté les textes où elle exprimait son point de vue sur les Accords de Paris du 23 octobre 1954 et les formes de la collaboration à établir entre l'Assemblée Consultative et la future Assemblée de l'U. E. 0.

Parmi ces textes, deux intéressent particulièrement la question des relations entre l'Assemblée Consultative et l'Assemblée de l'U. E. O. Ce sont :

1. La Recommandation 71 qui demandait « au Comité des Ministres de différer la réorganisation du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur la proposition tendant à l'établissement d'un Greffe unique pour l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale et l'Assemblée Consultative ».
2. La Résolution 67 qui énonçait certains principes généraux d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée de l'U. E. O., susceptibles de faciliter un développement harmonieux des relations entre les deux Assemblées.

On pouvait croire, en raison de la similitude de composition des deux Assemblées et de la bonne volonté de tous, que la mise en oeuvre de ces textes serait assez facile. Or ces deux textes n'ont pu recevoir d'application ; d'une part l'Assemblée de l'U. E. O. a dû constituer un secrétariat entièrement autonome, d'autre part elle s'est organisée sur une base différente de celle qui avait été préconisée par l'Assemblée Consultative dans sa Résolution 67 (adoptée d'ailleurs par 66 voix seulement contre 0 et 38 abstentions).

Il n'aurait pas été nécessaire de rappeler ces faits si l'Assemblée ne devait s'en inspirer dans le nouvel examen qu'elle est appelée à faire de la question des relations entre le Conseil de l'Europe et l'U. E. O.

L'histoire des efforts faits depuis la seconde guerre mondiale en vue de l'unification de l'Europe en est arrivée au point que cette unification elle-même est mise en danger du fait de la multiplicité d'organisations ayant des buts analogues.

Il est naturel que certains projets communs puissent être réalisés par un petit nombre plutôt que par un grand nombre d'Etats. Il serait donc absurde d'insister pour que des projets européens soient ou mis en oeuvre par tous les États du Conseil de l'Europe, ou abandonnés. Au cours des récentes années, certaines organisations ont été mises sur pied par quelques-uns seulement des Membres du Conseil de l'Europe. L'exemple le plus significatif est celui de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Il est très probable que, dans l'avenir,

d'autres organisations européennes à vocation limitée seront créées. Il est également vrai que, dans la mesure où leurs compétences ne sont pas clairement définies, certaines difficultés et certains conflits pourront surgir; cependant, avec de la bonne volonté on devrait arriver à vaincre ces difficultés.

Un problème assez difficile à résoudre, se pose lorsque certains Membres du Conseil de l'Europe, désireux d'aller plus avant, conviennent de l'établissement de communautés plus générales, avec ou sans caractère supranational. Il suffit, dans ce contexte, de rappeler les expériences de l'Europe des Six, notamment les efforts en vue de l'institution de la Communauté Européenne de Défense et de la Communauté Politique. Les opinions sont partagées quant à ces tendances. Mais on ne saurait nier qu'ici encore il serait absurde de s'en tenir au principe du « tout ou rien » si, dans l'avenir, une partie des Membres du Conseil de l'Europe étaient effectivement décidés à instituer une étroite union de ce genre. Dans cette éventualité, il conviendrait de rechercher les méthodes de collaboration permettant d'éviter que la mise en place d'une communauté plus étroite ne porte préjudice au Conseil de l'Europe qui demeure l'organisation européenne la plus large.

L'U. E. O. est résultée d'une transformation du Traité de Bruxelles après l'échec du projet de C. E. D. L'innovation institutionnelle la plus importante a été la création d'une assemblée parlementaire, que ne prévoyait pas le Traité de Bruxelles. On a sans doute été bien inspiré en décidant que les Représentants des sept États de l'U. E. O. à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe seraient en môme temps membres de l'Assemblée de l'U. E. O. Cependant, quelques difficultés doivent être résolues.

2. 2. QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES

Le 28 octobre 1955, l'Assemblée de l'U. E. O. décidait de renvoyer pour avis à l'Assemblée Consultative les chapitres culturel et social du premier rapport du Conseil de l'U. E. O. à l'Assemblée de l'U. E. O. Ce rapport fut communiqué, le 8 novembre, à l'Assemblée Consultative qui fut invitée en même temps à donner son avis avant le 31 janvier 1956. La commission des Questions culturelles et la commission des Questions sociales se réunirent dans le courant du mois de janvier mais, ne pouvant coordonner leurs points de vue respectifs en un aussi court laps de temps, elles demandèrent à la Commission Permanente d'ajourner l'adoption de la réponse à adresser à l'U. E. O.

La question fut reprise dès le début de la huitième Session de l'Assemblée Consultative; les deux commissions déposèrent alors un projet d'avis qui fait l'objet du Doc. 501. Dans ce projet, des attitudes quelque peu différentes ont été adoptées par les deux commissions. La commission des Questions culturelles a estimé que, en règle générale, le Conseil de l'Europe devait être la seule organisation s'occupant des activités européennes d'ordre culturel (voir paragraphes 3 et 5 du Doc. 501) d'une part, parce qu'il existe une culture européenne commune aux 16 Membres du Conseil de l'Europe mais non limitée aux sept Membres de l'U. E. 0. et, d'autre part, parce que l'article 3 de la Convention culturelle européenne prévoit que « les Parties Contractantes se consulteront dans le cadre du Conseil de l'Europe afin de concerter leur action en vue du développement des activités culturelles d'intérêt européen ». La commission des Questions sociales, de son côté, a estimé que chacune des deux organisations a son propre rôle à jouer dans le développement de la coopération sociale en Europe et que chacune d'elles devrait poursuivre son propre programme social (voir paragraphes 18 et 19 du Doc. 501), car il peut, dans certains cas, être plus facile de conclure des accords en matière sociale entre un petit nombre d'États formant un groupe homogène, quitte à les élargir ensuite au sein du Conseil de l'Europe.

Le 21 avril 1956, l'Assemblée a examiné le projet d'avis préparé par les deux commissions et, après un bref échange de vues, a renvoyé la discussion à la session d'automne et a chargé son bureau d'entrer en consultation avec le Bureau de l'Assemblée de l'U. E. O. en vue de parvenir à un accord sur cette affaire et de faire ultérieurement rapport à l'Assemblée (voir compte rendu de la 12e séance, pp. 348-355 et Directive 91).

Les Bureaux des deux Assemblées ont tenu une première réunion commune le 5 juin 1956. Au cours de cette réunion, le Bureau de l'Assemblée Consultative a proposé que les questions culturelles relèvent des Seize dans leur ensemble, c'est-à-dire du Conseil de l'Europe, tandis que les questions sociales pourraient, dans des domaines particuliers, relever des Sept, c'est-à-dire de l'U. E. O. Le Bureau de l'U. E. O. n'a pas partagé ce point de vue et a estimé que les dispositions des articles II et III des Accords de Paris ont pour conséquence l'existence d'une compétence propre de l'U. E. O. en matière sociale et culturelle, compétence qui se traduit dans la présentation du rapport du Conseil à l'Assemblée de l'U. E. O. Cependant, pour tenir compte du point de vue des États non membres de l'U. E. O., le Bureau de TU. E. O. a proposé d'une part que les chapitres culturel et social du rapport du Conseil de l'U. E. O. soient renvoyés pour avis à l'Assemblée Consultative et d'autre part, avant que l'Assemblée de l'U. E. O. n'adopte sa réponse au Conseil de l'U. E. O.,

que la commission des Affaires Générales de l'U. E. 0. soit chargée, en matière culturelle et sociale, de rechercher ce qui peut être réalisé à sept et pourrait être étendu aux Seize, cette dernière commission comprenant d'ailleurs plusieurs membres des commissions sociale et culturelle de l'Assemblée Consultative.

Le Bureau de l'Assemblée Consultative ne s'est pas rallié à cette thèse et une nouvelle réunion commune des deux Bureaux s'est tenue le 22 septembre.

Au cours de cette deuxième réunion, le Bureau de l'Assemblée Consultative a proposé que les activités sociales et culturelles soient discutées par un seul organe parlementaire qui serait l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, puisque d'une part cette Assemblée a une vocation européenne géographiquement plus étendue et pourrait envisager l'extension aux Seize des projets élaborés par les Sept, sans que cela puisse porter préjudice à l'U. E. O., et que, d'autre part, elle traite depuis sept ans des problèmes sociaux et culturels européens avec l'aide de deux commissions constituées à cet effet.

A cette fin, il suffirait que le Conseil de l'U. E. 0. continue la pratique de l'ancienne Organisation du Traité de Bruxelles qui présent a i t à l'Assemblée Consultative des rapports sur ses activités clans les domaines social et culturel en application de la clause (d) de l'Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation du Traité de Bruxelles[1]. C'est d'ailleurs la solution qui a été préconisée, en décembre 1954, par la Résolution 67 dont le titre B était ainsi conçu :

« 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. »

A cette proposition, le Bureau de l'U. E. O . a opposé un argument juridique fondé sur l'article IX, combiné avec les articles I I et III, des Accords de Paris. En effet, l'article IX prévoit que le Conseil de l'U. E. O. présente un rapport annuel sur ses activités — en particulier sur ses activités sociales et culturelles — à « une assemblée composée des Représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ». Ce texte prévoit donc explicitement que c'est l'Assemblée restreinte aux Sept et non l'Assemblée des Seize qui est de plein droit saisie du rapport de l'U. E. O.

Dans ces conditions, le Bureau de l'Assemblée Consultative, tenant compte, d'une part, des propositions contenues à la fin du rapport de M. Maclay à l'Assemblée de l'U. E.O. (Doc. 20 de l'Assemblée de l'U. E. O.) et, d'autre part, du débat qui a été ouvert au sein de l'Assemblée de l'U. E. O. dans la matinée du jeudi 11 octobre 1956, estime que la proposition pratique susceptible de rencontrer un assentiment général pourrait être la suivante :

L'Assemblée de l'U. E. O., renverrait l'intégralité des chapitres culturel et social du rapport du Conseil de l'U. E. O. à l'Assemblée Consultative en précisant les parties de ces deux chapitres qui, dans son opinion, seraient renvoyées pour avis et les parties qui seraient renvoyées pour le fond. Il demeure bien entendu que cette procédure n'affecterait en rien le droit qu'a l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe de se saisir, dans le cadre de sa compétence, des questions qu'elle juge utile d'étudier en matière culturelle et sociale.

Cette procédure pratique permettrait, comme l'indique le rapport de M. Maclay à l'Assemblée de l'U. E. O. de savoir quelles sont, de l'avis de l'Assemblée de l'U. E. O., « les questions qui intéressent spécifiquement les Sept » et quelles sont « les propositions qui peuvent être élargies aux Seize ».

Sur les premières, l'Assemblée Consultative donnerait un avis à l'Assemblée de l'U. E. O. dans les plus courts délais, et des arrangements seraient pris par les Greffes des deux Assemblées pour éviter tout retard. L'Assemblée de l'U. E. O. pourrait alors adopter sa réponse au Conseil de l'U. E. O. à la lumière de l'avis donné par l'Assemblée Consultative.

Sur les deuxièmes, l'Assemblée Consultative examinerait la suite qui peut être donnée aux dites propositions dans le cadre du Conseil de l'Europe; elle en tiendrait informée l'Assemblée de l'U. E. O.

---

1. 1. L'Organisation du Traité do Bruxelles a adressé au Conseil de l'Europe les rapports suivants : Doc. 39, mai 1948-septembre 1952 (déposé le 15 septembre 1952). Doc. 175, septembre 1952-septembre 1953 (déposé le 15 septembre 1953). Doc. 267, septembre 1953-septembre 1954 (déposé le 26 août 1954). Doc. 340, septembre 1954-mai 1955 (déposé le 5 mai 1955).

Il serait d'ailleurs souhaitable que l'Assemblée de l'U. E. O. communique à l'Assemblée Consultative pour information la réponse qu'elle aura adressée au Conseil de l'U. E. O. afin que l'Assemblée Consultative soit tenue au courant de la position définitive des Sept sur les avis qu'elle aura été appelée à donner.

Des circonstances imprévues et des incidents de procédure ont empêché l'Assemblée Consultative de discuter, le 21 avril 1956, le projet d'avis préparé par ses commissions (Doc. 501) et de l'adopter après amendement si nécessaire. On peut affirmer qu'à l'avenir, il n'en sera plus ainsi et que l'Assemblée Consultative, saisie en temps utile par l'Assemblée de l'U. E. O., pourra lui transmettre son avis afin qu'elle le joigne au débat qu'elle doit tenir sur le rapport du Conseil de l'U. E. O.

Dans l'esprit du Bureau, la procédure qui vient d'être indiquée doit être conçue pour une période d'un an à compter de la fin de la seconde partie de la huitième Session de l'Assemblée Consultative. Le problème devra être reconsidéré à la lumière de cette expérience. Le Bureau tient à rappeler, à cette occasion, les termes de la Recommandation 73, adoptée par l'Assemblée Consultative le 7 juillet 1955, relative aux chevauchements d'activités entre les organisations européennes. Il insiste de nouveau de la façon la plus pressante pour que, dans ce délai d'un an, les ministres entreprennent, à l'échelon le plus élevé, la mise au point d'un programme de répartition des activités entre les diverses institutions européennes.

Pendant la même période d'un an, les difficultés qui pourraient naître de l'application des mesures proposées seraient réglées d'un commun accord par les Bureaux des deux Assemblées.

3. 3. QUESTIONS DE DÉFENSE

Le 18 avril 1956, le Président de l'Assemblée Consultative a porté à la connaissance de l'Assemblée la teneur d'une lettre à lui adressée par le Président de la commission des Affaires Générales (Doc. 515). Par cette lettre, la commission des Affaires Générales priait « l'Assemblée de l'U. E. O. de transmettre un rapport annuel à l'Assemblée Consultative afin de lui fournir les éléments nécessaires à l'établissement d'un rapport sur les aspects politiques de la défense européenne... et d'inviter les membres de l'Assemblée Consultative qui ne sont pas membres de l'Assemblée de l'U. E. O. , mais dont les États font partie de l'O. T. A. N., à assister en tant qu'observateurs à ses débats concernant la question de la défense européenne ».

L'Assemblée Consultative a décidé, le 21 avril 1956, de surseoir à toute décision sur cette question et a chargé son Bureau de prendre préalablement contact avec le Bureau de l'Assemblée de l'U. E. O. (Directive 93).

Au cours de la réunion commune du 5 juin 1956, les deux Bureaux sont parvenus aux conclusions suivantes :

> *Il n'y a pas lieu de donner suite à la proposition relative à l'admission d'observateurs à l'Assemblée de l'U. E. O. car une telle pratique serait contraire aux traditions parlementaires et, d'autre part, la présence d'observateurs à l'Assemblée de l'U. E. O. rendrait cette dernière pratiquement semblable à l'Assemblée Consultative, sans préjudice de confusions qui pourraient naître avec la Conférence Parlementaire de l'O. T. A. N.*
>
> *L'Assemblée de l'U. E. O. n'est pas en mesure de transmettre un rapport sur les questions de défense à l'Assemblée Consultative, car elle entend limiter son examen aux aspects techniques et militaires de la défense, alors que l'Assemblée Consultative examine les aspects politiques. Pour qu'il n'y ait pas de chevauchement, chaque Assemblée devrait donc limiter son activité, mais non sa compétence, comme suit :*
>
> > *Assemblée de l'U. E. O. : questions militaires et, éventuellement, considérations politiques s'y rattachant directement.*
> >
> > *Assemblée Consultative : aspects politiques des questions de défense* [2]

S'il apparaît un chevauchement d'activités entre les deux Assemblées, les Bureaux se concerteront sur proposition de l'un d'entre eux.

L'accord ainsi réalisé entre les deux Bureaux ne saurait régler définitivement la question des relations entre les deux Assemblées s'il n'est pas assorti d'un autre accord sur les dates auxquelles les deux Assemblées ouvrent respectivement leur débat militaire et leur débat politique, c'est-à-dire au fond sur les dates de leurs sessions. La définition d'une politique militaire au sein des Sept doit normalement dépendre des objectifs de politique générale. Si le débat militaire se tient avant le débat de politique générale, ce dernier perd la plus

---

2. Lors de la réunion commune des deux Bureaux, tenue à Paris le 5 juin 1956, il a été entendu que le mot « politique » sera interprété comme pouvant couvrir également les aspects économiques et sociaux de la défense.

grande partie de son intérêt, car les moyens auront été fixés soit en méconnaissant soit en postulant les buts que doit faire apparaître le second débat. Il convient donc d'examiner les dates des sessions des deux Assemblées en tenant compte d'une part de cette nécessité logique et d'autre part des possibilités pratiques des Représentants et des Greffes.