

Vers l'Assemblée européenne et le Conseil de l'Europe

Source: CVCE. European Navigator. Étienne Deschamps.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/vers_1_assemblee_europeenne_et_le_conseil_de_l_europe-fr-f27e860d-5d53-4ccb-9848-48a1febc7c9b.html



Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

Vers l'Assemblée européenne et le Conseil de l'Europe

C'est aux travaux préparatoires du Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne (CICMUE), présidé depuis fin 1947 par le député britannique et ancien ministre Duncan Sandys, que le congrès de l'Europe à La Haye doit une bonne part de son succès. Aussi est-ce surtout à cet organisme qu'incombe la tâche d'obtenir la collaboration des parlements et des gouvernements européens en vue d'instaurer le programme préconisé par la résolution politique du congrès de mai 1948. En effet, à l'issue du congrès, la commission politique adopte à l'unanimité une résolution qui préconise la convocation urgente d'une Assemblée européenne composée de représentants désignés par les parlements des nations participantes et choisis ou non parmi les membres de ces parlements. Il s'agit à la fois pour l'Assemblée de stimuler et d'exprimer l'opinion publique européenne, de prodiguer des conseils sur les mesures pratiques à prendre immédiatement pour amener progressivement l'union économique et politique de l'Europe, d'examiner la portée juridique et constitutionnelle d'une telle union ou fédération et les conséquences économiques et sociales qui en découleraient et enfin de préparer les plans d'une telle organisation.

Sans tarder, des délégations des mouvements qui composent le CICMUE présentent aux Premiers ministres et aux ministres des Affaires étrangères de la plupart des pays intéressés les conclusions de La Haye en ce qui concerne notamment la convocation d'une assemblée délibérante de l'Europe. Une campagne internationale de réunions publiques, d'action parlementaire et de propagande se met en place. Le 18 juin 1948, une délégation britannique emmenée par Winston Churchill rencontre à Londres le ministre des Affaires étrangères Ernest Bevin et le Premier ministre Clement Attlee. Ce dernier ne cache toutefois pas son peu de considération pour une initiative émanant d'une organisation privée. Le 5 juillet, Paul-Henri Spaak, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Belgique, reçoit à Bruxelles une délégation conduite par Jean Drapier, son chef de cabinet adjoint et président de la commission spéciale de la Charte créée cinq jours plus tôt au sein du comité international de coordination, et par l'ancien ministre belge Julius Hoste. Le 8, c'est Robert Schuman, président du Conseil des ministres français et bientôt ministre des Affaires étrangères, qui est à son tour approché par le Comité français de liaison des mouvements pour l'unité européenne. Parallèlement, une grande campagne de sensibilisation de l'opinion publique est également orchestrée par les mouvements pro-européens.

Le 12 juillet 1948, le Comité international de coordination approuve un mémorandum qui déclare notamment que seuls pourront être représentés à la future Assemblée les États membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), y compris l'Allemagne occidentale. Le mémorandum prévoit en outre que l'Assemblée devra se réunir au plus tard au début de 1949 et qu'une résolution demandant sa convocation sera soumise au parlement de chaque pays. Pendant ce temps, certains membres de la délégation britannique au congrès de La Haye préparent un plan qui suppose que le gouvernement de Londres reconnaît en principe le projet d'Assemblée européenne.

Le 19 juillet, c'est le sénateur néerlandais Pieter A. Kerstens, vice-président de la Ligue indépendante de coopération européenne (LICE) et président du comité d'organisation du congrès de La Haye, qui remet le mémorandum du CICMUE aux cinq ministres des Affaires étrangères qui participent à La Haye à la réunion du conseil consultatif du Pacte de Bruxelles. Le lendemain, Georges Bidault, ministre français des Affaires étrangères, propose à ses quatre homologues du Pacte de Bruxelles la création d'une union économique et douanière et d'un parlement européen. Car le moment est venu, selon lui, de dépasser le stade des intentions et de réaliser les aspirations du mouvement d'opinion lancé deux mois plus tôt à La Haye. Mais Bevin, Spaak et le baron Carel van Boetzelaer van Oosterhout, ministre néerlandais des Affaires étrangères, considèrent que la proposition française est prématurée et qu'il faut, avant toute intervention des gouvernements, que les organismes privés étudient et précisent les modalités de convocation et de fonctionnement de ladite assemblée. Aussitôt, le Comité international adresse aux Cinq une lettre dans laquelle Duncan Sandys déclare que si ni les gouvernements ni les parlements ne veulent assumer la responsabilité de convoquer l'Assemblée européenne, le Comité est bien décidé à le faire lui-même. Son appel est entendu. Le 28 juillet, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française invite en effet le gouvernement français à ouvrir des négociations pour réunir une assemblée européenne composée des représentants des parlements. Et le lendemain, répondant à une interpellation du sénateur et militant fédéraliste Étienne de la Vallée Poussin, Spaak déclare à Bruxelles que *parmi les résolutions du*

congrès de La Haye se trouve celle de réunir une assemblée parlementaire européenne. Je pense que cette idée est bonne et réalisable. A mon avis, c'est au comité issu du congrès de La Haye à en pousser l'étude systématique et à résoudre un certain nombre de questions pratiques, notamment le mode d'élection, la composition de cette assemblée parlementaire européenne et surtout l'ordre du jour qui pourrait lui être soumis. Lorsque le comité du congrès de La Haye aura étudié son projet et l'aura mis au point, il faudrait qu'il le communique aux différents gouvernements. Je crois pouvoir m'engager, au nom du gouvernement belge, à soutenir ce projet et à aider à sa réalisation en le soumettant, au besoin, aux gouvernements des autres pays et en tâchant de soutenir le projet par la voie diplomatique. Je me résume donc: je voudrais que le comité issu du congrès de La Haye pousse plus loin son étude systématique, qu'il rédige un projet et le présente aux gouvernements. Ce projet, j'espère pouvoir l'adopter et aider ainsi à sa réalisation.

Le CICMUE ne se fait pas prier. Dès le 18 août, il adresse aux gouvernements des États fondateurs de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) un nouveau mémorandum relatif au mode de convocation d'une Assemblée européenne. Le texte a été préparé par une commission institutionnelle que préside l'ancien président du Conseil des ministres français Paul Ramadier, qui a présidé la commission politique du congrès de La Haye. Celui-ci se penche particulièrement sur les attributions, sur la composition et sur le mode de désignation des membres de l'Assemblée. Le mémorandum prévoit notamment de confier à celle-ci un rôle délibératif et consultatif dans l'attente d'un transfert de souveraineté de la part des gouvernements. Les attributions de l'Assemblée seraient à la fois d'exprimer la volonté d'unité et de paix des peuples de l'Europe, d'examiner les mesures pratiques propres à assurer progressivement l'intégration politique et économique de l'Europe, d'étudier les problèmes constitutionnels économiques et sociaux posés par la création d'une union européenne, d'étudier les méthodes propres à amener les peuples européens à une compréhension plus approfondie des principes qui sont à la base de leur civilisation commune et à développer leurs échanges culturels, d'adopter une charte des droits de l'homme et d'établir le projet d'une cour de justice européenne et d'adresser des recommandations aux États membres. Pour atteindre cet objectif rapidement, la commission Ramadier propose d'organiser à Bruxelles, au plus tard en novembre 1948, une conférence préparatoire afin d'étudier et de soumettre aux Cinq toutes recommandations utiles à la convocation et à l'organisation de l'Assemblée européenne.

Le jour même de la publication du mémorandum, le Conseil des ministres français décide de «donner à ce projet son concours actif et de prendre à ce sujet toute initiative utile». Lors d'une conférence de presse qui suit le Conseil des ministres, François Mitterrand, secrétaire d'État à l'Information et membre de la délégation française au congrès de La Haye, déclare également que le gouvernement français prendra les contacts nécessaires par la voie diplomatique normale et que les premiers gouvernements consultés seront ceux de la Grande-Bretagne, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg. Pour Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, l'objectif est certes de donner satisfaction aux attentes de l'opinion publique européenne. Mais il s'agit aussi de donner des gages aux États-Unis qui souhaitent voir l'Europe se renforcer face à la menace soviétique et de disposer d'une structure d'accueil pour la future République fédérale d'Allemagne (RFA). Après un échange de vues entre Spaak et Schuman, le gouvernement belge décide de se rallier à l'initiative française et de soutenir le projet du CICMUE. Le 2 septembre 1948, les représentants de la Belgique et de la France à la commission permanente des Cinq à Londres saisissent cet organisme du projet d'assemblée européenne tel qu'exposé dans le mémorandum du CICMUE. Et le 8 septembre, le secrétaire général de la commission permanente du traité de Bruxelles annonce officiellement que le mémorandum est mis à l'étude ainsi que le demandent les gouvernements français et belge. La question de l'Assemblée européenne est ainsi portée sur le plan gouvernemental et diplomatique, comme Bidault l'avait proposé sans succès le 20 juillet. C'est qu'entre-temps les États-Unis d'Amérique soutiennent publiquement l'initiative franco-belge.

Prenant acte de la volonté des Cinq de se charger de la convocation et de l'organisation de la future Assemblée européenne, les autorités italiennes ne cachent pas leur désappointement de n'être pas admises à participer à ce travail préparatoire. Le 24 août déjà, le comte Carlo Sforza, ministre italien des Affaires étrangères, avait exposé le point de vue de son gouvernement dans un mémorandum adressé d'abord au gouvernement français puis aux gouvernements des États membres de l'OECE. C'est la position que Sforza défend à nouveau le 28 septembre au cours d'un débat à Rome à la Chambre des députés sur le budget des Affaires étrangères. Exprimant sa conviction que seule une union plus étroite des nations occidentales peut

sauver la démocratie et la paix, il précise en effet que la voie la plus sûre pour réaliser l'entente européenne est de mettre l'initiative de cette union entre les mains des seize États qui collaborent déjà au sein de l'OECE. De leur côté, les Pays-Bas appuient également l'initiative du Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne. Le 27 août, le Premier ministre néerlandais Louis Beel apporte officiellement son soutien au projet d'Assemblée européenne tout en insistant sur la nécessité de se concerter avec les autres pays de l'Union occidentale.

En Grande-Bretagne, l'initiative franco-belge est accueillie avec sympathie par la majorité de la presse, mais avec beaucoup de réserve par le *Labour Party* et par le gouvernement. Le 7 septembre, celui-ci adresse à la commission permanente un long questionnaire où transparaissent clairement les craintes qu'il nourrit à l'égard du plan français. Le gouvernement de Londres fait d'ailleurs savoir qu'il ne pourra se prononcer sur le projet d'Assemblée européenne qu'après avoir consulté les Premiers ministres des Dominions lors de la conférence du Commonwealth du 10 octobre. Il demande aussi, par l'intermédiaire de la commission permanente des Cinq, que les gouvernements français et belge précisent leurs vues quant à la composition, à la compétence et à la nature juridique de l'assemblée proposée. Le 22 octobre, la conférence du Commonwealth se prononce en faveur d'une association du Royaume-Uni avec ses voisins européens.

Les 25 et 26 octobre, lors de la troisième session du conseil consultatif des Cinq à Paris, Bevin saisit alors l'occasion pour faire connaître sa réponse définitive à la proposition franco-belge. Les réticences du *Foreign Office* portent à la fois sur les compétences de l'assemblée et sur son caractère résolument parlementaire. Pour Bevin, l'union économique puis politique doit s'effectuer de manière progressive. D'où sa préférence pour la création d'un conseil intergouvernemental. Il s'interroge également sur l'éventuelle association des pays du Commonwealth. Obligés de trouver un compromis, Schuman et Spaak acceptent la mise en place à Paris d'un comité d'études composé de représentants désignés par les gouvernements signataires du traité de Bruxelles à raison de cinq représentants pour la France, cinq pour la Grande-Bretagne, trois pour la Belgique, trois pour les Pays-Bas et deux pour le Luxembourg. L'objectif de ce comité est d'examiner «les mesures à prendre en vue de réaliser une union plus étroite entre les peuples d'Europe».

Il est composé comme suit:

Belgique: Franz van Cauwelaert, Max Buset et Fernand Dehousse (suppléants: Fernand Vanlangenhove et Walter Loridan)

France: Édouard Herriot, Léon Blum, Paul Reynaud, François de Menthon et Charles Corbin (suppléant: Guy Mollet)

Royaume-Uni: Hugh Dalton, Sir Archibald Clark Kerr (Lord Inverchapel), Sir Edward E. Bridges, ECS Wade et T. H. Gill (suppléant: Gladwyn Jebb)

Pays-Bas: Pieter A. Kerstens, W. Aldarba, Jan Bruins Slot (suppléant: Petrus Serrarens)

Luxembourg: Fernand Loesch et Michel Rasquin

C'est au Quai d'Orsay, sous la présidence de l'ancien président du Conseil des ministres français Édouard Herriot, que le comité d'étude pour l'union européenne tient par deux fois ses séances: du 26 novembre au 16 décembre 1948 et du 18 au 20 janvier 1949. Les conceptions des uns et des autres s'avèrent vite difficilement conciliables. La délégation britannique plaide en effet pour un «Conseil européen» qui, fonctionnant sur la base de l'unanimité, serait, dans un premier temps, établi pour une durée de cinq ans. Il serait composé de représentants gouvernementaux des Cinq sans possibilité d'aborder les questions économiques et de défense. Les délégations belge et française proposent quant à elles la mise en place d'une Assemblée consultative européenne représentative des différents courants de l'opinion publique et ouverte à toutes les nations européennes. Plus sensibles aux conceptions fédéralistes, les Français prévoient en outre que l'assemblée pourra intervenir dans tous les domaines et qu'elle adoptera à la majorité des résolutions transmises ensuite aux gouvernements. C'est aux parlements nationaux qu'il appartiendra de désigner librement leurs délégués. Concession importante aux exigences britanniques, le mémorandum français envisage toutefois la mise en place d'un conseil gouvernemental qui pourrait préparer le travail de l'assemblée.

Pendant les discussions, le fraîchement créé Mouvement européen avance une série de suggestions

institutionnelles et transactionnelles. C'est que les mouvements qui le composent ne sont pas restés inactifs. Ainsi le 19 septembre 1948 déjà, à l'issue de leur troisième congrès à Scheveningue, les Nouvelles équipes internationales (NEI) adoptent une résolution politique conforme, pour l'essentiel, au projet exposé dans le mémorandum du CICMUE. Les NEI admettent que l'Assemblée européenne n'ait d'abord qu'un rôle d'étude et que sa compétence se limite à recommander les mesures pratiques devant permettre d'arriver rapidement à l'union économique et politique de l'Europe. Les NEI souhaitent également que les gouvernements des Cinq se chargent de la convocation de l'Assemblée. De même, lors de son deuxième congrès organisé à Interlaken en septembre 1948, l'Union parlementaire européenne (UPE) du comte Richard Coudenhove-Kalergi, qui groupe des parlementaires issus de douze États européens, affirme la nécessité d'une fédération européenne et débat d'un plan d'action pour obtenir la convocation, avant le 31 mars 1949, d'une Assemblée européenne et l'adoption d'une Constitution fédérale. Aussitôt les Premiers ministres, les ministres des Affaires étrangères et les présidents des Chambres législatives des pays européens sont saisis du projet. Mais l'initiative parlementaire, plus ambitieuse que le mémorandum préparé par le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, reste sans effet. Chacun reste sur ses positions. Aussi, face aux blocages, un sous-comité est désigné pour dégager un compromis entre les propositions franco-belges et britanniques. Le 16 décembre, il propose de créer une Union européenne qui reposerait à la fois sur un Conseil de l'Europe, organe intergouvernemental composé de ministres, une Assemblée consultative dont les membres seraient élus par les parlements nationaux et un secrétariat permanent.

À la reprise des travaux, en janvier 1949, les Britanniques font machine arrière. Ils avancent un contre-projet. L'Assemblée s'appellerait désormais «Conférence» tandis que le Conseil deviendrait un «Comité de ministres». Tous deux sous l'étroite dépendance des gouvernements. Bevin cherche en effet à substituer à l'Assemblée consultative, composée de membres libres de leur vote et élus par les parlements, un organisme où chaque délégation nationale serait nommée par le gouvernement, dirigée par un ministre et voterait en bloc. Les thèses en présence semblent bel et bien inconciliables. Aussi, malgré les efforts de conciliation de la délégation belge, il faut attendre la fin du mois de janvier pour aboutir à un arrangement politique à Londres. Les 27 et 28 janvier, les Cinq décident en effet de créer un Conseil de l'Europe composé à la fois d'un comité des ministres «qui se réunira en privé» et d'un corps consultatif «qui se réunira en public» composé de délégations nationales librement désignées par chacun des États membres. L'Assemblée consultative est donc encadrée par le Comité des ministres seul apte à adresser aux gouvernements des recommandations. Un secrétariat général se voit doté de fonctions strictement administratives. Sur l'insistance de Robert Schuman, l'Italie est immédiatement invitée à participer aux discussions.

Entre-temps, à l'issue de son premier congrès le 28 février à Bruxelles, le Mouvement européen soumet aux gouvernements intéressés une recommandation sur la composition et l'organisation de l'Assemblée. Il insiste notamment sur la nécessité de désigner au moins trois cents délégués parlementaires ou non afin que les forces vives de chaque pays soient représentées. Pour affirmer le caractère pleinement européen de l'Assemblée et sa solidarité, le Mouvement européen propose aussi de réserver certaines places, laissées vides, pour des personnalités originaires de pays qui ne peuvent s'exprimer démocratiquement. Enfin, la recommandation prévoit que l'Assemblée pourra se saisir de toute question intéressant l'avenir de l'Europe.

La mise au point finale du statut du Conseil de l'Europe et des modalités de désignation des délégués parlementaires est confiée à une conférence des ambassadeurs au sein de la commission permanente du traité de Bruxelles puis à une commission juridique de la conférence préparatoire des Dix qui regroupe, outre les représentants des cinq États membres du traité de Bruxelles, les ambassadeurs du Danemark, de l'Italie, de la Norvège, de la Suède et de l'Irlande. Le 6 avril 1949, une délégation du Mouvement européen est à nouveau invitée à faire valoir son point de vue sur la composition et sur l'organisation de l'Assemblée.

Le statut du Conseil de l'Europe est signé à Londres le 5 mai 1949 par les représentants des Dix. Soit, presque jour pour jour, moins d'un an après les assises européennes de La Haye. Sur une proposition de Bevin qui y voit un symbole de la réconciliation franco-allemande, le siège du Conseil de l'Europe est établi à Strasbourg. Plus prosaïquement, sans doute les adversaires d'une organisation européenne trop influente voient-ils aussi d'un bon œil son installation dans une ville quelque peu écartée des principales voies de communication de l'Europe occidentale. La séance inaugurale de l'Assemblée consultative a lieu le 10 août 1949.

