

Création d'une Assemblée atlantique

par Joseph HARNED,
de l'Institut Atlantique, Paris.

★

... ces principes trouvent leur incarnation tangible dans les institutions acceptées par les peuples comme le ciment qui maintient cohérente toute la société. La forme de ces institutions n'est jamais rigide. Leur but est de protéger la liberté individuelle et la dignité humaine, et de permettre leur développement. Elles doivent s'adapter aux développements sociaux et intellectuels. Elles sont sujettes à un perpétuel processus d'amélioration et de raffinement.

Hans KOHN,
Valeurs de base de la Communauté Atlantique (1)

I

Convaincue que « la survie des hommes libres et le progrès de tous les peuples exigent la création d'une véritable Communauté atlantique », la Convention Atlantique des Nations de l'OTAN a recommandé en janvier 1962 que la Conférence de Parlementaires de l'OTAN « se constitue en Assemblée atlantique consultative, laquelle... examinera, discutera et passera en revue les activités de toutes les institutions atlantiques » (2).

Au mois de novembre de la même année, la Commission politique de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN faisait observer que « parallèlement à la marche accélérée de l'Europe dans le sens d'une union économique et politique, s'est dessinée une tendance précise et urgente en faveur d'un mode d'union similaire entre toutes les nations atlantiques par la création d'une assemblée parlementaire, largement ouverte et puissante, ayant accès aux éléments d'information indispensables et le pouvoir reconnu de conseiller les organismes exécutifs » non seulement de l'OTAN et de l'OCDE, mais de toutes les institutions atlantiques (3).

Le 14 janvier 1963, la marche de l'Europe vers l'union était stoppée par un veto spectaculaire à l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché Com-

mun, opposition qui perpétuait ainsi une Europe à Six ou à Sept. Trois jours après cependant, cet échec était atténué par une déclaration de M. Habib-Deloncle, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères du Gouvernement français, qui proposait, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, la constitution, dans le cadre de l'OCDE, d'un organisme parlementaire au sein duquel la représentation européenne procéderait du Conseil de l'Europe pour discuter avec les Etats-Unis et le Canada, de la coopération économique et du développement (4). Une participation éventuelle de la France à une Assemblée dont la compétence dépasserait celle de l'OCDE restait possible et riche de promesses.

Au printemps suivant, une étude d'experts préparée pour la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain soulignait de nouveau la nécessité d'un contrôle démocratique faisant contrepoids aux organismes exécutifs des institutions atlantiques.

Les activités internationales des pays occidentaux et de la Communauté européenne sont nécessairement exercées par une bureaucratie spécialisée. A mesure que ces activités deviennent plus complexes et plus étendues, les limites imposées à cette bureaucratie deviennent moins rigoureuses. Une Assemblée atlantique consultative, qui serait en liaison avec l'opinion publique dans tous les pays

(1) Ernst BIERI, Henri BRUGMANS, Milorad DRACHKOVITCH, Hans KOHN, Léo MOULIN, *Valeurs de base de la Communauté Atlantique*, Londres, Pall Mall Press, 1962, p. 85.

(2) « Déclaration de Paris », adoptée par la Convention Atlantique des Nations de l'OTAN le 19 janvier 1962, première partie, B.2.

(3) Huitième Conférence annuelle de Parlementaires de l'OTAN, « Rapports et Recommandations », rapport de la Commission politique, 1962, page 7.

(4) Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, compte rendu officiel de la vingt-quatrième séance, 17 janvier 1963, pp. 124-130 [document AS(14) CR24].

membres pourrait constituer un élément modérateur conforme à la tradition (5).

Dans la période qui suivit le veto de janvier, le sénateur William Fulbright, Président de la Commission des Affaires étrangères, ajouta son cachet personnel à la proposition : « Je pense que l'établissement d'une Assemblée atlantique consultative dans un proche avenir serait un moyen opportun et pratique de renforcer la Communauté atlantique. La création de cette Assemblée de parlementaires pourrait contribuer à dissiper le climat actuel de désunion et de récrimination qui règne au sein de l'Alliance » (6).

II

Ainsi, non seulement l'idée d'une Assemblée atlantique a survécu à la crise du Marché Commun, mais elle en est sortie renforcée. Cette notion avait pris corps pour répondre à certains problèmes qui se posent dans l'organisation atlantique et qui demandent aujourd'hui à être résolus :

Premièrement, la Conférence de Parlementaires de l'OTAN, qui est l'unique organisme parlementaire transatlantique existant, n'a qu'une portée limitée puisqu'elle n'assure pas une représentation complète de l'Europe : en effet, l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Suisse ont refusé jusqu'ici de prendre part à cette Assemblée quasi-officielle de l'OTAN (7). Comment remédier à cette limitation et renforcer l'Alliance ?

Deuxièmement, l'extension des activités de l'OTAN à des domaines ne se rattachant pas directement à la défense a créé un certain chevauchement entre les travaux de l'OTAN et ceux de l'OCDE. Comment coordonner ces activités et accroître la coopération entre les deux organisations ?

Troisièmement, l'OCDE étant une organisation purement exécutive, elle ressent le besoin d'une affiliation parlementaire. Comment satisfaire ce besoin et renforcer l'appui du public ?

Une Assemblée atlantique grouperait les pays non OTAN de l'OCDE et les nations de l'OTAN dans un organisme parlementaire unique dont la compétence embrasserait l'ensemble des intérêts de la zone atlantique. Une condition préalable serait bien entendu un accord permettant aux Neutres

de prendre part aux travaux de l'Assemblée sans risquer d'être impliqués dans les activités politico-militaires de l'OTAN.

Une Assemblée atlantique susciterait et refléterait l'adhésion nécessaire du public aux institutions atlantiques en jouant le rôle d'organisme représentatif des peuples de la Communauté. En cette qualité, l'Assemblée pourrait coordonner et passer en revue les activités de toutes les institutions atlantiques en examinant et discutant les rapports qui lui seraient soumis régulièrement par les Secrétaires généraux de ces organismes. En complétant et en doublant ainsi, à l'échelon parlementaire, la coopération existant entre les organismes intergouvernementaux, l'Assemblée pourrait préconiser et obtenir une plus grande interdépendance — avec la puissance qui en découlerait — au sein d'une Communauté élargie.

En mai 1963, le sénateur Fulbright proposait officiellement la création d'une Assemblée reposant sur ces principes (8).

Sa proposition reflète l'expérience acquise au cours de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN et en bénéficie en ce qui concerne les problèmes de reconnaissance officielle et de compétence, dont la CPO se préoccupe depuis sa constitution. Une assemblée parlementaire qui n'est pas officiellement reconnue ne peut traiter avec aucun organisme exécutif ; et pourtant, une assemblée qui aurait un statut plus que consultatif serait moins acceptable pour les pays neutres et pour l'OTAN même.

(5) « Problems and Trends in Atlantic Partnership, II », United States Senate Committee on Foreign Relations, Staff Study, 17 juin 1963, pp. 47-48.

(6) J.W. FULBRIGHT, William L. CLAYTON Lectures, *The Fletcher School of Law and Diplomacy*, Tufts University. « II - A Concert of Free Nations », pp. 9-10.

(7) Deux autres membres de l'OCDE (Espagne et Japon), ne sont pas membres de l'OTAN pour d'autres raisons.

(8) « Il faudrait créer une Assemblée atlantique de Parlementaires... qui servirait d'organisme consultatif pour l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ainsi que pour l'OTAN. Ses attributions engloberaient toute la gamme des relations atlantiques, dans les domaines militaire et politique, économique et culturel, ainsi que les relations des pays de l'Atlantique Nord avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine... Pour permettre aux pays qui sont membres de l'OCDE mais non de l'OTAN, d'y siéger, il faudrait trouver une procédure permettant l'examen séparé des questions qui sont du ressort de l'OCDE et de celles qui sont de la compétence de l'OTAN afin que les Neutres puissent se tenir entièrement à l'écart de toutes les questions touchant à l'alliance militaire. » (J.W. FULBRIGHT, *op. cit.*)

Pour être efficace, une Assemblée atlantique purement consultative devra être officiellement reconnue en tant qu'institution dont les attributions quoique limitées seraient clairement définies d'avance. Seule une assemblée officiellement reconnue pourrait influencer sur l'action des organismes exécutifs en traduisant l'opinion publique dans des recommandations et votes de confiance et en ayant accès aux éléments d'information indispensables qui lui permettraient d'éclairer cette même opinion publique.

III

Il existe à l'heure actuelle deux projets essentiels de constitution d'une Assemblée atlantique consultative officielle qui grouperait à la fois des pays membres de l'OTAN et des nations non OTAN faisant partie de l'OCDE. Le premier projet, qui émane de la conférence de Parlementaires de l'OTAN, propose la création d'une Assemblée dont les séances plénières et les Commissions seraient dédoublées; bien qu'il existe plusieurs variantes du projet, le principe est toujours le même: les parlementaires des pays de l'OTAN se réuniraient en session plénière pour discuter et passer en revue les questions OTAN; ces mêmes parlementaires tiendraient avec les parlementaires des pays non OTAN une séance plénière *séparée* pour discuter et examiner les activités de l'OCDE.

L'organisation des Commissions de cette Assemblée permettrait de traiter des intérêts communs de l'OTAN et de l'OCDE sans faire siéger les représentants de pays neutres au sein de Commissions dont la compétence englobe des questions militaires. Les conséquences économiques et politiques de la guerre froide pourraient cependant être examinées par des Commissions comprenant des membres neutres (comme c'est le cas depuis plusieurs années pour les représentants de quatre des six pays non OTAN — Autriche, Irlande, Suède, et Suisse — au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe) (9). D'aucuns pensent que cet organisme parlementaire pourrait à la fois renforcer l'OTAN et élargir la Communauté atlantique.

Le second projet d'Assemblée atlantique a pris naissance hors de la Conférence des Parlementaires de l'OTAN. La proposition précédente d'une Assemblée unique comportant des sessions plé-

nières et des commissions dédoublées a soulevé des objections principalement de la part des membres neutres de l'OCDE. Ils soutiennent en effet que cette disposition pourrait compliquer certaines relations des pays européens avec les nouveaux pays africains « non alignés ». Comme les Neutres ne tiennent pas à être mêlés aux questions militaires de l'Alliance, ils souhaiteraient la création d'une assemblée dont la structure non seulement garantisse officiellement cette condition mais le fasse sans laisser la moindre équivoque ni dans le pays ni à l'étranger.

Afin de trouver une solution plus acceptable pour les Neutres, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a chargé une Délégation (présidée par M. Pierre Pflimlin) d'ouvrir les discussions avec la Commission ministérielle du Conseil et les gouvernements des Etats membres et d'établir ultérieurement des contacts avec le Congrès des Etats-Unis et le Parlement canadien.

Trois facteurs au moins ont contribué à cette initiative :

En premier lieu, le projet d'Assemblée atlantique de 1962 avait été devancé par une réunion isolée qui s'était tenue en 1951 entre les membres du Congrès des Etats-Unis et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Bien que le Sénat américain ait été favorable à la poursuite de réunions de ce genre, certains membres de la Chambre des Représentants s'opposèrent avec succès à ce projet. Néanmoins il fut de nouveau proposé en 1963 de tenir régulièrement cette sorte de tribune transatlantique à titre de disposition provisoire préparant l'instauration d'une véritable « Partnership » Atlantique. (10)

En second lieu, bien que la représentation des deux organisations ne soit pas entièrement identique, le Conseil de l'Europe constitue déjà pour l'OCDE une instance parlementaire européenne *de jure*, car il existe un Comité de Liaison entre les deux organisations et le Président du Conseil

(9) L'Espagne, cinquième membre non OTAN de l'OCDE, ne prend part aux travaux du Conseil que pour la coopération culturelle; et le sixième qui est le Japon, ne fait bien entendu pas partie du Conseil de l'Europe.

(10) Cette proposition a été présentée par Pierre URI dans son livre *Dialogue des Continents: un Programme Economique*, copyright 1963, Institut Atlantique, Boulogne, Seine (publié en français par Plon, Paris).

de l'OCDE soumet chaque année un Rapport d'activité à l'Assemblée Consultative. (11)

En troisième lieu, si l'on peut constater un chevauchement entre les activités de l'OCDE et les intérêts extra militaires de l'OTAN, on constate également qu'il y a une solution de continuité dans les attributions de ces deux organisations, notamment en ce qui concerne les Réfugiés et l'Émigration, les Affaires Culturelles, les Affaires Juridiques et les Droits de l'Homme — alors que ces questions sont effectivement du ressort du Conseil de l'Europe.

Compte tenu de ces éléments, comment le Conseil de l'Europe envisage-t-il son rôle dans la création d'une Assemblée atlantique ? Les échanges de vues officieux qui se poursuivent actuellement comportent notamment les considérations suivantes :

1. Comme il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'une tribune parlementaire américano-européenne qui ne se consacre pas exclusivement aux activités de l'OCDE mais à un domaine plus vaste de questions politiques et économiques extra militaires, on a proposé la création de deux « assemblées atlantiques », la première chargée des questions économiques et sociales, associée à une seconde assemblée se consacrant aux questions militaires mais juridiquement distincte de la première. Il faudra sans doute ajourner l'instauration d'un « Partnership » atlantique tant que l'un des associés sera constitué par un ensemble hétérogène d'entités régionales, mais on estime à Strasbourg que les deux Assemblées atlantiques pourraient permettre d'établir le dialogue préalable indispensable entre les États-Unis et une Europe virtuellement cohérente, organisée et en voie d'unification.

2. Il serait, pense-t-on, possible de renforcer l'Alliance Atlantique en faisant de la Conférence *ad hoc* de Parlementaires de l'OTAN la base officielle de la première assemblée, c'est-à-dire l'« Assemblée Atlantique de l'OTAN ». De même les parlementaires de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe pourraient constituer un élément européen important de la seconde Assemblée, c'est-à-dire « l'Assemblée Atlantique pour les Affaires Economiques et Sociales ». Ces deux assemblées se réuniraient successivement de sorte que les représentants des pays de l'OTAN à l'une d'elles participeraient également à l'autre ce qui n'imposerait ainsi que le minimum d'obligations

supplémentaires aux parlementaires déjà surchargés. Le secrétariat des assemblées pourrait être constitué de membres des secrétariats de l'OTAN, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, on obtiendrait ainsi une bonne coordination tout en épargnant de l'argent et du personnel.

3. Les pays européens choisiraient leurs propres représentants aux assemblées, et sans doute les États-Unis ne s'opposeraient pas à ce que cette représentation soit partiellement la même que celle qui est déjà déléguée au Conseil de l'Europe. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe consacrerait deux de ses sessions annuelles aux problèmes européens d'intérêt régional tout en traitant des questions atlantiques à sa troisième session annuelle.

4. La Délégation de M. Pflimlin, exerçant les pouvoirs que lui a délégués l'Assemblée Consultative, se propose d'ouvrir de nouvelles conversations dans le courant de l'année avec les représentants du Canada et des États-Unis pour étudier les points ci-dessus, la proposition des « deux Assemblées » ayant reçu l'appui de la plupart des gouvernements et des parlementaires européens. Si l'on obtient l'accord des pays d'Amérique du Nord, il serait alors possible de constituer les Assemblées atlantiques grâce au vote de résolutions identiques aux échelons ministériels de l'OTAN et de l'OCDE, ce qui permettrait d'éviter le problème plus complexe que poserait la signature d'un nouveau traité ou d'un protocole au Traité de l'Atlantique.

5. Un certain optimisme se fit jour à Strasbourg en novembre dernier quand le Congressman Wayne L. Hays déclara à l'Assemblée Consultative que l'Amérique « était prête à faire la moitié des concessions vis-à-vis des Neutres. En fait, nous sommes prêts à en faire davantage ». (12) Plus tard, durant ce même mois de novembre, le Sénateur William Fulbright et le Congressman John Lindsay se sont joints à Wayne Hays pour

(11) L'Assemblée Consultative a consacré récemment une séance d'une journée entière aux activités de l'OCDE. Il faut remarquer qu'une seule journée est en l'occurrence suffisante, car les aspects extrêmement techniques de l'OCDE ne se prêtent pas facilement à une étude parlementaire plus poussée. Cette expérience pratique renforce l'argument théorique que l'on oppose à la création d'une assemblée se consacrant exclusivement aux activités de l'OCDE.

(12) Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, Compte rendu Officiel, Doc. AS(16)CR14, p. 87.

soutenir une résolution de la Conférence de Parlementaires de l'OTAN recommandant « à la Conférence que les parlementaires engagent des discussions en vue de la création d'une assemblée consultative atlantique, ou d'assemblées qui se réuniraient simultanément, et qui grouperaient le plus grand nombre possible des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'OCDE ». (13) En insérant la phrase *ou d'assemblées qui se réuniraient simultanément*, les parlementaires de l'OTAN ont reconnu et approuvé pour la première fois la formule des « deux assemblées » de Strasbourg.

IV

Deux Assemblées atlantiques juridiquement distinctes, se réunissant dos-à-dos, dont les séances et la nature seraient nettement différenciées, pourraient sans doute être mieux acceptées par les pays neutres que le projet d'une assemblée unique comportant implicitement pour eux le risque de se voir entraînés dans les affaires politico-militaires de l'Alliance. Toutefois, la formule des deux assemblées se heurtera à des oppositions d'origine différente, car les législateurs américains et européens, qui participent à un total de onze réunions parlementaires internationales, ont souvent déclaré qu'ils étaient peu disposés à encourager une nouvelle prolifération de ces organisations. En outre, certains milieux sont vivement opposés à l'idée de faire participer certains des pays membres de l'OCDE à un organisme démocratique composé de parlementaires atlantiques. D'aucuns soutiennent que deux organismes inter-parlementaires sont suffisants, un Parlement européen et une Assemblée atlantique. Or, il existe actuellement en Europe

occidentale six organismes inter-parlementaires établis par traité ou par tradition. On ne saurait obtenir, dans la plupart des cas, leur harmonisation rationnelle en favorisant leur dissolution, mais plutôt en créant une instance unique dont la compétence soit assez vaste pour englober les affaires de l'OCDE et celles de l'OTAN et y ajouter les questions d'ordre social et juridique qui ne sont pas du ressort de ces deux organisations. Plus tard, il se peut que les Neutres désirent finalement unir les deux Assemblées atlantiques éventuellement créées aujourd'hui et constituer ainsi une seule assemblée tenant des sessions plénières distinctes comme l'envisageait la proposition initiale. En outre, certains parlementaires soutiennent qu'une union prématurée concrétisée par une Assemblée atlantique unique ne saurait être imposée aujourd'hui à une Europe qui n'est qu'une Europe des Six ou des Sept, et qui comprend des nations tenant encore à sauvegarder leur position neutre traditionnelle.

Les Européens et les Nord-Américains, les Neutres et les pays de l'OTAN reconnaissent généralement qu'une instance parlementaire atlantique est à la fois souhaitable et réalisable. Ce qu'il faut donc trouver, semble-t-il, c'est un compromis qui respecte le statu quo de l'Europe sans lui donner valeur d'institution permanente, fournissant ainsi le vecteur d'une intégration européenne plus poussée et d'un « Partnership » atlantique futur. Il serait peut-être possible de définir ce compromis à la faveur d'une réunion entre des membres du Congrès américain et des membres de l'Assemblée Consultative en mai 1965.

(13) Conférence des Parlementaires de l'OTAN, Doc. G.183 (Rev. 2).

