

## Rapport de l'Assemblée de l'UEO sur la politique des États membres (1er juillet 1958)

**Légende:** Dans un rapport présenté le 1er juillet 1958 devant l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), la commission des Affaires générales souligne que les États membres de l'UEO n'ont jusqu'ici pas mené une politique commune contrairement à ce qu'ils avaient conclu en ratifiant les accords de Paris.

**Source:** Actes officiels. Quatrième session ordinaire. Première partie, I. Documents de séance. Strasbourg: Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Juillet 1958. 186 p.

**Copyright:** (c) WEU Assembly - Assemblée de l'UEO

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_l\\_assemblee\\_de\\_l\\_ueo\\_sur\\_la\\_politique\\_des\\_etats\\_membres\\_1er\\_juillet\\_1958-fr-ec095e17-b787-4e18-958c-667820c7df96.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_l_assemblee_de_l_ueo_sur_la_politique_des_etats_membres_1er_juillet_1958-fr-ec095e17-b787-4e18-958c-667820c7df96.html)

**Date de dernière mise à jour:** 05/09/2012

Document 92

1<sup>er</sup> juillet 1958**La politique des Etats membres de l'Union de l'Europe Occidentale**<sup>1</sup>**RAPPORT**<sup>2</sup>

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales**<sup>3</sup>  
**par le général Corniglion-Molinier, rapporteur**

## TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION  
sur la politique des Etats membres

EXPOSÉ DES MOTIFS  
présenté par le général Corniglion-Molinier, rapporteur

Introduction

Première partie

Deuxième partie : Les objectifs  
Les moyens

Conclusion

**Projet de recommandation**  
**sur la politique des Etats membres**

L'Assemblée,

Prenant note avec satisfaction de la réponse du Conseil à sa Recommandation n° 11, et notamment du fait que dans le domaine politique le Conseil se montre favorable aux formules proposées par l'Assemblée ;

Considérant la nécessité de régler dans un esprit de conciliation les différends qui pourraient s'élever entre les Etats membres ;

Rappelant l'heureuse issue du différend franco-allemand sur la Sarre grâce aux efforts entrepris, notamment par le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale ;

Rappelant l'obligation des Etats membres contenue dans la Charte des Nations Unies de s'abstenir de tout emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat quelconque, obligation liant les Etats membres de l'Union de l'Europe Occidentale conformément au Traité de Bruxelles ;

Rappelant la déclaration de la République Fédérale d'Allemagne du 3 octobre 1954 contenue

1. Cf. Documents 65 (1957) et 79 (1958).

2. Adopté en commission par 12 voix contre 3 et 1 abstention.

3. *Membres de la Commission* : M. Gaborit (président en exercice) ; M. Kiesinger (vice-président) ; MM. Alric, Badini Confalonieri (suppléant : *Basile*), Bettiol, Dehousse, Sir Thomas Dugdale, MM. Finch (suppléant : *Randall*), Furler, Hale, Dame Florence Horsbrugh, MM. van Kau-

venbergh, Kopf, Lord Lansdowne, MM. Legendre, Metzger, Meyer (suppléant : *Kühn*), Montini, Motz, Ninine (suppléant : *Moutet*), Patijn, Santero (suppléant : *Sibille*), Schmal, Senghor (suppléant : *Corniglion-Molinier*), Spallici, Mme Stoffels-van Haften, M. Struye.

N. B. Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

dans le titre V de l'Acte Final de la Conférence de Londres par laquelle cette puissance a renoncé à l'emploi de la force armée pour modifier ses frontières orientales ;

Estimant que l'idée d'unité européenne peut permettre une diminution de la tension au centre de l'Europe,

#### RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De préparer un protocole aux termes duquel les Etats membres se garantiraient mutuellement la non-ingérence militaire dans leurs affaires intérieures, protocole auquel adhéreraient les Etats tiers entretenant des forces sur leur territoire ;

2. De proposer aux Etats d'Europe centrale et orientale de prendre simultanément les mêmes engagements dans un protocole identique auquel adhérerait l'Etat tiers entretenant des forces sur leur territoire ;

3. De prévoir la création d'une commission internationale de contrôle chargée de veiller au respect des engagements pris dans les deux protocoles.

#### **Exposé des motifs**

**(présenté par le général Corniglion-Molinier, rapporteur)**

#### **Introduction**

1. Depuis la signature des Accords de Paris, les Etats de l'Union de l'Europe Occidentale n'ont pas mené une politique commune. Les attitudes nationales au cours de ces quatre dernières années ont reflété les intérêts propres des Etats membres.

2. En signant et en ratifiant ces accords, les sept Etats de l'Union de l'Europe Occidentale n'avaient pas seulement pour but de liquider un contentieux ou de rendre possible telle ou telle modification de statut. Ils avaient expressément consigné dans un traité leur volonté de constituer une communauté. Cette communauté est dirigée par un Conseil dont l'un des mandats est d'encourager l'intégration progressive de l'Europe<sup>1</sup>.

1. Article VIII, paragraphe 1 du Traité de Bruxelles modifié.

Afin de définir une attitude commune, il était également prévu par le traité que le Conseil serait immédiatement convoqué à la demande d'un des Etats membres afin de leur permettre de se concerter « sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix en quelque endroit qu'elle se produise ou mettant en danger la stabilité économique »<sup>2</sup>.

3. Les Etats membres se sont donc donné l'instrument d'une politique qu'ils n'ont pas menée. M. Willey, dans le rapport qu'il avait préparé, avait stigmatisé cette attitude et proposé un remède.

#### **Première Partie**

4. Dans ces conditions, pourquoi l'Union de l'Europe Occidentale n'a-t-elle pas davantage fonctionné en matière politique ? On peut remarquer que d'autres organisations, le Conseil de l'Europe, le Conseil de l'O.T.A.N., ont elles aussi parmi leurs objectifs la coordination des politiques extérieures. Quelle est l'utilité de l'Union de l'Europe Occidentale ? Pourquoi les parlementaires européens, déjà tellement sollicités par des tâches de plus en plus absorbantes, presseraient-ils un Conseil des Ministres et leurs suppléants, les ambassadeurs du Conseil permanent, d'entreprendre une tâche qu'ils n'ont pas entreprise proprio motu ? Pourquoi renouveler dans chacune des assemblées des débats identiques ? Pourquoi entretenir entre des organisations qui devraient œuvrer dans le même but, une concurrence et une rivalité dont l'Europe n'a vraiment pas besoin ?

5. La remise en ordre des institutions européennes que M. Selwyn Lloyd, dans son projet du Grand Dessein, avait cru pouvoir avancer, correspondait bien à un besoin. Si elle n'a pas été suivie d'effet, la faute n'en est certes pas aux parlementaires européens. Il n'était pas possible de négliger les réalités politiques dont le Grand Dessein disposait à trop bon compte.

6. C'est une conviction qui commence à se répandre que les pays qui, par l'histoire, la géographie, l'économie, ont davantage de liens entre eux, peuvent parvenir plus vite et mieux à certains arrangements. Ce n'est pas parce que des Etats d'Europe parviennent à des accords partiels qu'ils retardent l'unification de l'Europe. Bien au contraire.

2. Article VIII, paragraphe 3 du Traité de Bruxelles modifié.

7. En ce qui concerne l'Union de l'Europe Occidentale, ce n'est pas parce que les sept pays ont des besoins spécifiques en matière de défense qu'ils affaiblissent l'Alliance atlantique. Au contraire, leur union plus intime apporte une cohésion plus grande à l'Alliance tout entière. C'est dans cet esprit qu'une coopération politique à l'Union de l'Europe Occidentale avait été conçue.

8. Au moment de la signature des traités, cette coopération était réclamée par l'Assemblée Consultative. On se souvient qu'elle avait émis le vœu<sup>1</sup> au lendemain de la signature des Accords de Paris, que le Conseil de l'U.E.O. « soit doté de moyens d'action qui lui permettent de prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ». S'il en était besoin, cette prise de position était confirmée par l'exposé des motifs présenté par M. Bohy qui ajoutait que :

« Par « direction politique », l'Assemblée entendait plus qu'une coordination de la politique étrangère des Etats membres, condition préalable à la création d'un instrument de défense commun. Elle envisageait plutôt un pouvoir qui se rapprocherait de cette « autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels » qu'elle réclame depuis 1949. Il incomberait à ce pouvoir d'exercer, dans tous les domaines de l'unification européenne, une direction sur le rythme et l'orientation du développement. Il est à craindre que le Conseil de l'U.E.O. ne soit pas à même de jouer ce rôle, étant donné ce qu'on sait actuellement de son statut. Il faut donc qu'il soit doté de la structure et des moyens d'action qui lui permettront de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe<sup>2</sup>. »

M. Bohy nourrissait pour l'Union de l'Europe Occidentale une ambition peut-être un peu grande. Quatre années d'hésitations nous invitent à être plus prudents et plus mesurés.

1. Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, Résolution 66 du 11 décembre 1954, adoptée par 82 voix contre 7 et 14 abstentions (Document 321).

2. Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, Document 321, paragraphe 64.

9. Votre Commission des Affaires Générales, dès sa première année d'existence, a étudié le rôle futur de l'organisation. L'Assemblée s'était prononcée dans sa Recommandation n° 11<sup>3</sup> notamment pour que le Conseil tînt, en ce qui concerne les principales questions d'intérêt européen, des réunions plus fréquentes, spécialement avant les sessions du Conseil de l'O.T.A.N. Egalement, le Conseil était invité à coordonner les instructions aux délégués permanents des Etats membres auprès des Nations Unies. Sur ces deux points, on le sait, le Conseil a donné satisfaction à l'Assemblée<sup>4</sup>. C'est en effet que ces propositions étaient à la fois logiques, concrètes et modestes. L'Assemblée s'était prononcée pour la participation des ministres de la Défense aux réunions du Conseil à l'échelon ministériel. Les sept ministres de la Défense de l'Union de l'Europe Occidentale se sont réunis dans le courant d'avril<sup>5</sup>. La nécessité en était apparue aux ministres de la Défense qui se sont trouvés rencontrer l'avis de l'Assemblée. Enfin, le Conseil a indiqué qu'il envisageait de donner suite aux deux autres propositions que l'Assemblée avait faites en matière politique<sup>6</sup>.

10. Le rappel de la prise de position de l'Assemblée Consultative et l'examen de la suite donnée à la principale recommandation politique de l'Assemblée illustrent nettement que l'Union de l'Europe Occidentale a sa place dans l'effort de coopération politique européenne.

11. Le manque de coopération était apparu au moment de la crise de Suez d'octobre 1956. Deux Etats membres avaient, à cette occasion, pris des initiatives sans en aviser le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale, initiatives qui cependant pouvaient créer un danger pour la paix du monde. Cet exemple est bien connu et M. Willey, dans son rapport, avait bâti toute sa démonstration en partant de cet événement historique. Il était arrivé à la conclusion que les Etats membres ne devaient prendre aucune décision affectant les intérêts d'un autre Etat membre sans se consulter au sein du Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale. Cette proposition reste tout à fait valable.

3. Adoptée par l'Assemblée le 8 mai 1957 sur rapports de MM. Senghor et Montini.

4. Document 79, chapitre II, section 3.

5. Le 15 avril au Palais de Chaillot.

6. Présence de fonctionnaires aux réunions du Conseil et organisation interne des Ministères des Affaires étrangères (Document 65).

12. Il est important que l'on s'oriente plus assidûment que par le passé vers une politique de règlement des différends à l'intérieur de l'Union de l'Europe Occidentale. Mais l'aspect négatif d'une politique n'est pas suffisant. Ce n'est pas en évitant les différends ou en les réglant lorsqu'ils se présentent, que l'on contribue réellement à créer un sentiment de communauté.

13. Il faut que les Etats membres entreprennent ensemble une certaine action politique, que cette coopération se manifeste dans les rapports des pays d'Europe avec les tiers ou par un aménagement plus étroit de leurs relations internes. Il ne s'agit pas de demander aux Etats de l'Union de l'Europe Occidentale de prendre une position différente de celle des autres membres du Conseil de l'Europe et de la Communauté atlantique ; mais les Etats européens peuvent apporter une contribution à la politique générale de l'ensemble de la Communauté atlantique et ils se doivent de le faire toutes les fois que cette initiative est compatible avec l'intérêt général.

14. C'est ainsi qu'ils doivent prendre conscience du fait qu'étant dépositaires de l'idée d'intégration européenne, ils sont commis à la défense d'un des principes politiques les plus importants de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique.

15. En Europe occidentale, les gouvernements et les peuples ont pris conscience de la nécessité d'unifier l'Europe. Ce mouvement d'unification s'accompagne d'une réconciliation des peuples européens qui jugent désormais surannées leurs anciennes querelles. Ils sentent que leur salut dépend de leur unité et que ce qui les rapproche est plus important que ce qui les sépare.

16. Dans l'Europe encore divisée par les suites de la guerre, l'idée d'unité européenne est susceptible de contribuer à apporter une solution aux difficultés présentes. Fructueuse pour l'Europe occidentale, cette idée peut également l'être pour les pays d'Europe orientale. Ceux-ci doivent savoir que l'unité de l'Europe ne se fait pas contre eux et qu'il serait souhaitable qu'elle se fasse avec eux. La coopération de tous les Etats d'Europe, par-delà les frontières et les idéologies, en vue d'une plus grande unité, permettrait de réduire la tension. Ainsi, cette initiative politique centrée autour de l'idée européenne faciliterait la réunification de l'Allemagne.

17. L'Union de l'Europe Occidentale n'est pas la seule organisation compétente en matière poli-

tique. Groupant les principales puissances d'Europe occidentale hier encore rivales ou ennemies, elle peut contribuer à un règlement général. En formulant les propositions qui vont suivre, l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale souhaite seulement attirer l'attention sur ce qu'elle estime être les conditions d'une solution.

#### *Deuxième Partie*

18. Certains objectifs doivent être fixés dès maintenant, qui appellent des moyens dont l'Assemblée propose l'examen au Conseil, aux gouvernements des Etats membres et à l'Assemblée Consultative.

#### LES OBJECTIFS

19. La crainte doit être bannie des relations entre les Etats de l'Europe. La principale opposition à un règlement général qui permettrait de réduire la tension en Europe, est la question des frontières orientales de l'Allemagne. Fixées provisoirement, les frontières orientales de l'Allemagne ne sont ni justes ni satisfaisantes. Elles créent entre l'Allemagne et la Pologne un conflit territorial plus grave que celui qu'avait laissé subsister le Traité de Versailles.

20. Le règlement général des relations de l'Allemagne avec ses voisins orientaux et de leur contentieux territorial facilitera la réunification de ce pays, problème crucial de l'Europe centrale. Sans ce règlement, ces derniers pourraient avoir intérêt à contrecarrer sa réunification dans la crainte de voir la tension s'élever entre eux et l'Etat réunifié.

21. Le règlement des relations germano-polonaises et la solution du problème de la réunification doivent s'inscrire dans le cadre d'un arrangement européen, élément lui-même du plan d'unification européenne. En cette matière, par conséquent, le but est de rassurer les puissances d'Europe orientale sur le caractère pacifique des intentions allemandes et de leur donner une garantie que le problème des relations en Europe orientale sera conditionné par l'idée d'unification européenne.

22. Rassurer les pays d'Europe orientale sur les intentions de l'Allemagne et de l'Europe occidentale dans l'hypothèse d'un règlement général européen serait une première étape. Elle devrait

être suivie par la possibilité de permettre aux pays d'Europe et spécialement aux pays d'Europe orientale une évolution limitée mais réelle en matière de politique européenne.

23. Le plan polonais de désarmement régional et limité, connu sous le nom de Plan Rapacki, était une tentative en ce sens ; la Commission de Défense a adopté un rapport indiquant pourquoi ce plan est inacceptable. Le Plan Rapacki prévoyait un statut particulier pour certains Etats d'Europe centrale en matière militaire afin de réduire la tension en Europe. Mais la véritable cause de la tension ne réside pas dans l'accumulation des armes des deux côtés d'une frontière, mais dans l'existence de difficultés politiques. Les pays de l'Europe doivent se voir reconnaître la possibilité de traiter et régler entre eux les problèmes que pose l'unification européenne. Ainsi l'espoir pourrait être redonné aux pays d'Europe orientale de s'associer à l'unification de l'Europe.

#### LES MOYENS

##### *Les relations de l'Allemagne avec ses voisins de l'Est*

24. La réconciliation franco-allemande a été le premier pas et la condition sine qua non de l'unification de l'Europe occidentale. Cette réconciliation a valeur d'exemple. L'affaire sarroise notamment a pu être réglée dans le contexte d'une politique européenne qui associait avec la France et l'Allemagne un certain nombre d'Etats d'Europe occidentale. Afin de lever les obstacles qui s'opposent à la réconciliation de l'Allemagne avec ses voisins de l'Est, cet Etat a fait une déclaration garantie par les Etats membres de l'Union de l'Europe Occidentale qui, on le sait, ont conservé, dans le cadre de la limitation de leurs armements, un contrôle non discriminatoire sur le réarmement de l'Allemagne<sup>1</sup>. L'Allemagne a confirmé, dans une déclaration solennelle, ce que son gouvernement a affirmé à plusieurs reprises, qu'elle ne chercherait pas à obtenir par la voie militaire une modification de ses frontières orientales.

##### *Non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats européens*

25. Afin de permettre aux Etats européens de participer, dans une mesure toujours plus grande, au mouvement vers l'unité de l'Europe,

en dépit de l'opposition des deux blocs, il serait bon qu'ils puissent prendre telles décisions qu'ils estimeraient souhaitables, sans risque d'une intervention militaire de leurs voisins.

26. Un protocole serait proposé à tous les Etats d'Europe qui souhaiteraient y accéder, par les Etats de l'Union de l'Europe Occidentale qui se garantiraient mutuellement la non-intervention militaire dans leurs affaires intérieures. Ce protocole spécifierait que le stationnement des forces étrangères dans les Etats signataires ne serait pas affecté par ce protocole. Toutefois, ces forces n'auraient pas le droit d'intervenir directement dans les affaires intérieures du pays sur le territoire duquel elles stationnent.

27. Les Etats-Unis et le Canada d'une part, l'Union Soviétique d'autre part, en raison du fait qu'ils maintiennent des forces en territoire européen, devraient être invités à adhérer à ce protocole.

28. Le protocole européen de non-ingérence militaire dans les affaires intérieures des Etats européens aurait à être contrôlé par une commission internationale, qui enquêterait chaque année sur les conditions d'observation du protocole et qui pourrait être requise, en cas d'urgence, à la demande d'un Etat membre, de prendre acte d'une non-observation de ce protocole. Il pourrait être admis, par exemple, que le résultat du contrôle, ou les observations de la commission en cas de contravention flagrante du protocole, soit adressé au Conseil de Sécurité qui en serait saisi d'office.

#### Conclusion

29. Par la déclaration de renonciation à recourir à toute intervention militaire pour modifier les frontières qu'aurait données le traité de paix à l'Allemagne, et par le protocole européen de non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, une évolution de régime politique, de politique extérieure et des opinions publiques des Etats d'Europe, sans crainte d'ingérence armée, permettrait à l'idée d'unification européenne de progresser dans les Etats situés de part et d'autre du rideau de fer. Cette formule pourrait être proposée aux partenaires orientaux lors de la Conférence au sommet. Ce serait la contribution de l'Union de l'Europe Occidentale à la réduction de la tension en Europe et la réalisation de la politique dont l'orientation avait été fixée par le protocole Mackay en 1950.

1. Protocole n° III des Accords de Paris.