

# CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 janvier 1958.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des affaires étrangères (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à autoriser le Président de la République à ratifier la Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955.*

Par M. Ernest PEZET

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi sur lequel nous avons à nous prononcer aujourd'hui a été adopté, sur rapport de M. Mondon, par l'Assemblée Nationale, le 20 novembre dernier, par 435 voix contre 149.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Marcel Plaisant, *Président* ; Brizard, Carcassonne, Martial Brousse, *Vice-Présidents* ; Colonna, Tamzali Abdennour, Michel Yver, *Secrétaires* ; Philippe d'Argenlieu, Augarde, Chérif Benhabyles, Berlioz, Jean Berthoin, Biatarana, Chaintron, Chazette, Pierre Commin, Michel Debré, Louis Gros, Léo Hamon, Léonetti, Liot, Marcihacy, Marius Moutet, Georges Pernot, Ernest Pezet, Pinton, Gabriel Puaux, Radius, Mme Jacqueline Thome-Patenôtre, M. Henry Torrès.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3<sup>e</sup> législ.) : 1790, 4191 et in-8° 880.

Conseil de la République : 36 (Session de 1957-1958).

La Convention que ce projet a pour objet de ratifier fixe le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international.

On n'a pas oublié la procédure exceptionnelle suivie à la suite du vote négatif de l'Assemblée Nationale sur la C. E. D. pour l'élaboration des accords de Paris signés le 23 octobre 1954 qui ont institué l'Union de l'Europe occidentale.

C'est, en effet, le traité de Bruxelles, signé dans le but « de prendre les mesures jugées nécessaires en cas de reprise d'une politique d'agression de la part de l'Allemagne » qui a servi de cadre à l'organisation nouvelle.

Ne voulant pas être placées devant un tel risque, les nations occidentales s'efforcèrent de trouver une solution nouvelle. La France y contribua largement. Cette solution, telle qu'elle résulte des Accords de Londres (3 octobre 1954) et des Accords de Paris (23 octobre 1954), consista: 1° à remettre en vigueur le traité de Bruxelles (17 mars 1948), qui groupait la Grande-Bretagne, la France et les pays du Benelux, traité quelque peu tombé en sommeil depuis la Constitution de l'O.T.A.N. (4 avril 1949); 2° à l'élargir, par l'admission de l'Allemagne et de l'Italie, afin de constituer une Union de l'Europe occidentale (U.E.O.).

Dans ce cadre, il sembla possible d'admettre la reconstitution d'une armée allemande en l'assujettissant à des contrôles et garanties souhaités par les autres pays participants. Les pouvoirs du Conseil des Ministres de l'U.E.O. furent d'ailleurs sérieusement renforcés par rapport à ceux initialement octroyés par le Traité de Bruxelles.

Ainsi un traité signé entre des Etats, pour se fortifier contre la reprise d'une politique d'agression d'un autre Etat, faisait l'objet d'un tel retournement de position et d'une telle innovation que, après avoir admis ledit Etat dans une organisation nouvelle comme membre à égalité, il devenait l'instrument de son réarmement: c'est sans doute la première fois dans l'histoire diplomatique qu'un tel fait se produisait.

Ce bref rappel historique se justifiait pour expliquer les références au Traité de Bruxelles contenues, notamment, à l'article premier de la Convention.

Cet article précise ce qu'il faut entendre par le terme « l'Organisation » employé dans la Convention; ce terme général comprend: le *Conseil*, les *Organismes subsidiaires* (le Comité permanent des armements, l'Agence de contrôle des armements), et l'*Assemblée*.

### 1° *Le Conseil.*

Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale est formé par les Ministres des Affaires étrangères des sept Etats membres; la présidence en est assurée, tous les mois à tour de rôle, par l'un des ministres.

Le Conseil permanent de l'U.E.O. est constitué par les ambassadeurs des Etats membres en poste à Londres et un haut fonctionnaire britannique. Il se réunit, en principe, tous les 15 jours sous la présidence du Secrétaire général de l'U.E.O., lequel est assisté, pour l'administration générale de l'U.E.O., de trois secrétaires généraux adjoints.

Le siège de l'institution est à Londres.

### 2° *Le Comité permanent des Armements.*

Ce Comité a été créé à la suite des études du groupe de travail institué par décision de la conférence des neuf puissances, à Londres, le 3 octobre 1954. Il a été constitué effectivement sur une décision du Conseil de l'U.E.O. en date du 7 mai 1955.

Il a pour rôle, en rapport étroit avec l'O.T.A.N., d'améliorer les consultations et la coopération dans le domaine des armements, en vue de rechercher des solutions communes (accords et arrangements pour études en commun, standardisation, production coordonnée et approvisionnement des armements).

Ce Comité est dirigé par un bureau comprenant: un *Président* (il change, tous les trois mois à tour de rôle, entre les représentants des Etats membres); un *Vice-Président* (actuellement M. Cristofini, France, Secrétaire général adjoint de l'U.E.O.) et un Secrétariat dont les deux titulaires actuels sont, l'un des Pays-Bas, l'autre de la République fédérale d'Allemagne.

En outre, les Etats membres désignent sept représentants nationaux au Comité, un pour chaque Etat membre.

### 3° *L'Agence pour le contrôle des armements.*

L'Agence a été créée en application de l'article 8, paragraphe 2, du traité de Bruxelles modifié. Sa constitution et ses fonctions sont déterminées dans le Protocole 4 du même traité. Elle est gérée: par un Directeur général, et un Directeur général adjoint, l'un et l'autre officiers généraux.

L'Agence est responsable envers le Conseil de l'U.E.O.; le Directeur est nommé par décision unanime du Conseil pour cinq ans et n'est pas rééligible. Il est responsable du choix de son personnel; il doit l'effectuer équitablement parmi les ressortissants des sept parties contractantes.

Le choix du Directeur adjoint et des Chefs de sections au nombre de trois: a) études et organisation; b) inspection et contrôle; c) questions administratives et juridiques, doit être approuvé par le Conseil.

Le contrôle administratif est assuré par le Secrétaire général de l'U.E.O.

L'Agence et le Comité sont ces « organismes *subsidiaires* » de l'U.E.O. dont il est question au Titre premier, article premier, de la Convention.

### 4° *L'Assemblée.*

L'Assemblée de l'U.E.O. est formée des représentants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe des sept Etats membres de l'U.E.O. (article 9 du traité de Bruxelles modifié).

On remarquera que l'Assemblée de l'U.E.O. est, en quelque sorte, engendrée par l'Assemblée consultative: les membres de la première ne peuvent se réunir que si, préalablement, la seconde s'étant réunie a procédé à la validation de ses membres. Elle comprend 89 représentants.

Le Conseil de l'U.E.O. présente à l'Assemblée un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements.

L'Assemblée a trois commissions permanentes: a) questions de défense et des armements; b) affaires budgétaires et administration; c) règlement et immunités.

Pour répondre au vœu exprimé par plusieurs membres de la Commission, M. le Président de notre Commission des Affaires étrangères avait demandé au Ministère des Affaires étrangères de nous donner quelques précisions sur les représentants et les fonctionnaires dont le statut fait l'objet de la présente Convention.

De la lettre que M. le Secrétaire général des Affaires étrangères (7 janvier 1958) lui a adressée, votre Rapporteur croit utile d'extraire les renseignements que voici :

*« Nombre des représentants (tant permanents que non permanents auprès du Conseil et desdits organismes subsidiaires) et nationalité :*

« Le Conseil, lorsqu'il se réunit en sessions normales, est composé des Ambassadeurs à Londres des six Pays de l'Europe continentale et d'un représentant de même rang du Foreign Office.

« Il n'existe donc pas de représentations permanentes spéciales des Etats membres auprès du Conseil de l'U.E.O., et les collaborateurs des Ambassadeurs appartiennent au personnel des Ambassades à Londres.

« L'Agence pour le contrôle des Armements est composée d'un personnel de statut international et aucune délégation permanente n'est prévue auprès de cette Agence.

« Les Gouvernements des pays membres peuvent se faire représenter aux réunions du Comité permanent des Armements, suivant la nature des questions à traiter, soit par les fonctionnaires compétents des administrations nationales, soit par des délégués permanents. Ces sept délégués permanents sont, en principe, des membres des délégations nationales, mais, en fait, chaque délégué ne dispose que d'un collaborateur permanent.

« Le Comité est assisté d'un Secrétariat international, dirigé par le Secrétaire général adjoint de l'U.E.O., qui exerce en même temps les fonctions de Vice-Président du Comité.

*« Nombre des fonctionnaires visés au Titre VI, nationalité et mode de rémunération (traitements et indemnités) :*

« Le personnel international de l'U.E.O., visé au Titre VI, et en fonction à Londres et à Paris, comprend 164 agents, conformément aux prévisions budgétaires de 1958 (Secrétariat général,

Secrétariat international du Comité permanent des armements, Agence de Contrôle des armements, Greffe de l'Assemblée de l'U.E.O.). Ces agents sont des ressortissants des sept Etats membres (52 ont la nationalité française).

« Les barèmes des traitements et des indemnités des agents de l'U.E.O. ont été établis suivant le régime en vigueur pour l'O.T.A.N.

« Un groupe d'experts, désignés par les secrétaires généraux des quatre organisations: O.T.A.N., U.E.O., O.E.C.E. et Conseil de l'Europe, étudie actuellement les conditions de rémunération des agents internationaux de ces organisations. En outre, le personnel de l'U.E.O. en fonction à Londres disposant de traitements égaux aux 79 p. 100 des traitements payés à Paris, ce groupe d'experts examine si cet écart correspond à l'évolution du coût de la vie dans les deux pays.

« Les conclusions de ce groupe de travail seront soumises aux secrétaires généraux et présentées aux Conseils des quatre organisations intéressées. »

#### ANALYSE DE LA CONVENTION

La Convention comporte 9 titres et 29 articles, dont voici la table assortie d'explications sommaires:

*Titre I.* — Le titre I (article 1<sup>er</sup>) définit les appellations employées dans le texte de la Convention. Il donne, en outre, quelques généralités sur les privilèges et immunités octroyés dans les titres suivants, et sur l'abus qui pourrait éventuellement en être fait.

*Titre II* (articles 3 à 10 inclus). — Ce titre traite de l'organisation de l'U.E.O. considérée en elle-même comme une sorte de « personne morale », *sui generis*:

Personnalité juridique et facultés qui en découlent;

Immunité de juridiction;

Inviolabilité des locaux, archives et documents;

Faculté de détenir des devises, d'avoir des comptes en toutes monnaies, de transférer librement ces fonds, de convertir toutes devises par elle détenues, etc.;

Exonération de tout impôt direct sur ses avoirs, revenus et autres biens;

Exonération de tous droits de douane et restrictions quantitatives pour ses besoins officiels;

Exonération des droits de régie et taxes à la vente pour des opérations destinées à son usage officiel et sous certaines conditions;

Dispense de toute censure; droit d'utiliser des codes, des courriers spéciaux ou des valises sous scellés, sous réserve de mesures de sécurité appropriées adoptées d'un commun accord par les Etats membres.

*Titre III.* — Ce titre (et la plupart des articles suivants) concerne les représentants auprès de l'Organisation, c'est-à-dire des *personnes physiques* au service de l'Organisation, *personne morale*.

L'article 11 — article unique de ce titre — concerne les représentants permanents : ils bénéficient d'une *assimilation diplomatique hiérarchisée*, c'est-à-dire qu'ils jouissent des immunités et privilèges accordés aux représentants *diplomatiques* et à leur personnel officiel *de rang comparable*.

*Titre IV* (articles 12 à 15 inclus). — Ce titre traite des représentants non permanents au Conseil et des organismes subsidiaires.

Ces personnes jouissent, pendant leur présence sur le territoire d'un autre Etat membre pour l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités qui sont de règle courante en la matière.

Eux aussi bénéficient de l'assimilation diplomatique hiérarchisée, comme précisé ci-dessus.

*Titre V* (articles 16 à 18 inclus). — Il s'agit ici des représentants à l'Assemblée de l'U.E.O. et des privilèges et immunités dont ils sont traditionnellement gratifiés.

*Titre VI* (articles 19 à 25 inclus). — Dans les 7 articles de ce titre est fixée la situation du personnel international et des experts en mission pour le compte de l'Organisation.

*Titre VII* (article 26). — Règlement des litiges.

*Titre VIII* (article 27). — Possibilité de négociation, d'accords complémentaires, entre l'Organisation et tel ou tel de ses membres.

*Titre IX* (articles 28 et 29). — Procédure de ratification.

\*  
\* \*

## COMMENTAIRES

*But.* — Cette Convention a pour but de donner aux représentants nationaux et au personnel international de l'U.E.O. un statut qui leur permette « *de mener à bien leur mission dans les conditions d'indépendance nécessaires* ».

*Caractère prédominant.* — La Convention s'inspire très fidèlement des précédents, et fait état strictement des dispositions homologues de Conventions déjà ratifiées avec trois grandes Organisations internationales, savoir :

— Convention avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.), ratifiée le 13 décembre 1954;

— Convention avec l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.), approuvée par l'Assemblée générale de l'O.N.U. en 1946;

— Convention avec l'Organisation européenne de Coopération économique (O.E.C.E.), ratifiée le 12 juillet 1948.

Pour ce qui est de l'Assemblée de l'U.E.O., le statut s'inspire de celui de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Ces stipulations homologues ayant été déjà ratifiées plusieurs fois dispensent de les soumettre à un examen critique détaillé. Par contre, s'imposait la vérification de la similitude de leurs dispositions avec celles des conventions précédemment ratifiées et nous y avons procédé, à l'exemple de M. Mondon, Rapporteur de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale.

Il nous est apparu que tous les titres et articles reprenaient les principes inscrits dans les conventions passées, soit avec l'O.T.A.N., soit avec l'O.N.U., soit avec l'O.E.C.E., par les Etats membres de chacune de ces organisations.

Quelques particularités cependant doivent vous être signalées :

1° *Au titre V (représentants à l'Assemblée)*, l'article 18 stipule que les privilèges et immunités sont accordés aux membres de l'Assemblée, *même hors session*, à la condition que ce soit pendant leur participation aux travaux de commissions ou de sous-commissions.

Cette précision était absente du statut établi pour les membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

2° *Au titre VI (article 19)*, le droit de déterminer quels fonctionnaires internationaux pourront bénéficier des privilèges et immunités accordés par la Convention est attribué au Conseil de l'U.E.O. (ce qui est logique: le Conseil est formé, en effet, de membres ayant autorité, c'est-à-dire les 7 ministres des Affaires étrangères ou leurs représentants dûment accrédités et mandatés).

Dans les conventions conclues avec l'O.N.U. et l'O.E.C.E., ce droit était attribué aux Secrétaires généraux des deux organismes.

3° *A ce même titre (article 21)*, est abolie l'*exemption fiscale absolue* des fonctionnaires internationaux, si souvent critiquée.

Les fonctionnaires de l'U.E.O. (tels qu'ils sont déterminés par l'article 19 ci-dessus expliqué) sont soumis à un impôt sur les émoluments à eux versés par l'U.E.O. dans les limites et suivant la procédure fixée par le Conseil. En un mot, ils sont imposés par l'U.E.O. *sur les seuls traitements que celle-ci leur octroie* et cet impôt est perçu *au profit du budget de l'U.E.O.*

Le Conseil de l'U.E.O. a déjà arrêté les principes de ce statut fiscal.

4° *Titre VIII (article 27)*. — Cet article octroie au Conseil, agissant au nom de l'Organisation, la faculté de conclure avec un ou plusieurs Etats membres des accords complémentaires *en vue de l'exécution des stipulations de la Convention*.

5° *Au titre IX (dispositions finales)*, il n'est question que de la *procédure de ratification*. A noter que le dépôt des instruments de ratification doit être fait auprès du Gouvernement belge; c'était logique et convenable, dès lors que l'U.E.O. est née des accords de Paris, lesquels ne sont que la réanimation et le développement du traité de Bruxelles.

La Convention doit entrer en vigueur dès que trois Etats signataires auront déposé leurs instruments de ratification.

Il est peut-être bon de préciser, en outre, que le Ministre français des Affaires étrangères a pris la précaution de déclarer qu'il acceptait les stipulations de la Convention, sous la réserve, qui est traditionnellement de droit, qu'elles soient appliquées conformément aux principes généraux du droit international relatifs aux fonctionnaires internationaux.

Il faut noter que: ont leur siège en notre pays, le *greffe de l'Assemblée* de l'U.E.O., l'*Agence de contrôle* des armements et le *Comité permanent* des armements; en outre, ainsi que le rappelle la lettre de M. le Ministre des Affaires étrangères citée plus haut, 52 fonctionnaires sur 164 sont de nationalité française; ces deux faits soulignent l'intérêt qu'il y a à préciser nos droits et nos obligations à l'égard des trois organismes de l'U.E.O. qui sont sur notre sol.

\*  
\* \*

Ce n'est pas le lieu, encore que de nombreux membres de la Commission l'eussent souhaité, de soulever dans le présent rapport la question si actuelle de l'indispensable rationalisation des diverses institutions européennes. Néanmoins, nous exprimerons le vœu unanime de notre Commission (nous avons eu maintes fois l'occasion de noter que c'est aussi le vœu non moins unanime de tous les membres du Conseil de la République) que les Etats membres, tant de l'U.E.O. que de l'O.E.C.E., de la C.E.C.A., du Conseil de l'Europe, du Marché commun et de l'Euratom, fassent le plus grand effort, et avec la plus grande célérité possible, pour mettre de la clarté et de l'unité dans le système actuellement existant des Assemblées à 6, 7, 14 ou 15 Etats membres.

Il est souhaitable qu'une concentration s'effectue pour mettre fin à la multiplication déjà excessive des institutions par lesquelles on prétend unifier l'Europe, à leurs chevauchements et doubles emplois actuels ou possibles — difficilement évitables, en l'état présent des méthodes et systèmes pro-européens —. Il y a là une situation anormale et paradoxale, qui semble un défi à l'idée même d'*Europe unie!* Elle heurte l'opinion publique

et plus encore les Parlements nationaux, et ce pourrait être au détriment des projets pro-européens; les Parlements nationaux pourraient se rebeller un jour contre tels ou tels de ces projets si la prolifération d'institutions peu ou mal coordonnées, d'autant plus onéreuses et d'autant moins efficaces, se poursuivait. Il serait sage de se souvenir que, bon gré mal gré, jusqu'à ce que soit définitivement atteint et organisé le *Plan européen*, ce sont les Parlements nationaux qui, sur le *plan national*, gardent le *dernier mot*: Conseil de l'Europe, U.E.O., C.E.C.A., O.E.C.E., Marché commun, Euratom, *aucune de ces créations n'a pu se faire sans eux*. Leur approbation doit toujours être sollicitée.

Quoi qu'il en soit, dans l'état présent des choses, la ratification de la présente Convention est nécessaire pour le bon fonctionnement des organismes de l'U.E.O.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter le projet de loi dont la teneur suit:

## PROJET DE LOI

### Article unique.

(Adoption du texte de l'Assemblée Nationale.)

Le Président de la République est autorisé à ratifier la Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955, dont le texte est annexé à la présente loi.

## PLAN DE L'U. E. O.

