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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 148
22 novembre 1950

Changements dans la structure politique de l'Europe qui pourraient être nécessaires pour réaliser une union plus étroite entre les membres du Conseil de l'Europe et un coopération effective dans les différents domaines spécifiés à l'article 1er du Statut

Rapport
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteuse: Mlle Margaretha Albertina Maria KLOMPE, Pays-Bas

A. Exposé des motifs

1. INTRODUCTION

1. Le 28 août dernier, l'Assemblée chargeait (Résolution n° 124) la commission des Affaires générales :

> *« De lui présenter à la prochaine session de l'Assemblée un projet de réforme du Statut du Conseil de l'Europe, comportant notamment la suppression du droit de veto du Comité des Ministres ;*
>
> *de définir l'autorité européenne susceptible d'être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels. »*

2. La commission a bénéficié, pour son travail, de l'importante contribution que représentent les rapports que MM. Mackay, Cappi et Guy Mollet, ont bien voulu lui communiquer pendant l'intersession ou à l'ouverture de ses travaux.

La commission a tenu huit séances au cours desquelles certains des problèmes essentiels de la politique européenne ont été abordés de front — et ont donné lieu à des votes précis et importants — plus importants peut-être que les textes mêmes qui en ont résulté.

1.1. Ouverture des travaux

3. La commission s'est d'abord préoccupée de la définition de l'autorité européenne qui lui était demandée, définition qui conditionnait l'ensemble de son Rapport.

Dans un but évident de clarté, une question préliminaire a été posée d'emblée : la Commission devait-elle ou non demander l'instauration immédiate d'une fédération complète entre ceux des États membres du Conseil de l'Europe qui accepteraient de se lier par un Pacte fédéral, pour constituer « l'État Fédéral de base » en Europe?

Onze membres de la Commission se sont prononcés en faveur d'une réponse affirmative, dix ont voté contre. Il y eut quatre abstentions.

4. Il est nécessaire de préciser les conditions de ce vote. Certains membres qui votèrent en faveur d'une Fédération qui comprendrait seulement quelques-uns des États membres du Conseil de l'Europe, déclarèrent expressément qu'eux-mêmes n'étaient pas en faveur de la participation de leur pays à une telle Fédération, mais qu'ils voulaient simplement ne gêner en rien les efforts de ceux qui étaient disposés à se lier par un Pacte Fédéral.

D'autre part, certains représentants s'abstinrent, bien que personnellement favorables, parce qu'estimant la proposition d'une telle Fédération actuellement sans chance de succès dans leur Parlement.

Il a été suggéré qu'une suite soit donnée au précédent vote. Mais, devant les conditions mêmes de ce vote, il n'a pas semblé qu'une discussion poursuivie sur ces bases ait chance d'aboutir à un résultat positif. La Commission a donc continué ses travaux à partir des rapports préparatoires qui lui avaient été soumis. (Cf. § 2.)

5. Votre commission s'est trouvée alors saisie d'une proposition de M. Mackay, distribuée d'autre part dans l'Assemblée, tendant à créer une autorité politique européenne à partir du Conseil de l'Europe. La commission a apprécié la qualité du travail de M. Mackay (dont les conclusions figurent en annexe du présent rapport), mais a noté que, de l'aveu même de son •auteur, ce n'est que « en cinq ou dix ans » que le Conseil de l'Europe pourrait obtenir des pouvoirs réels sur certaines questions.

Il est ainsi apparu à votre 'commission que, dans l'immédiat, il lui fallait, pour remplir son mandat, se .baser sur les 'Recommandations nos 121 et 123, adoptées le 28 août 1950, demandant la création d'autorités spécialisées. Aux yeux de certains 'des membres, il y avait notamment lieu de déterminer de quelles autorités spécialisées il fallait réclamer l'instauration rapide.

1.2. Une politique d'ensemble.

6. La commission a enfin souligné que les Recommandations déjà adoptées par l'Assemblée, tant sûr les Autorités spécialisées que stir l'aménagement du Statut, relevaient d'une même politique d'ensemble.

Il est expressément prévu que c'est dans le 'cadre du Conseil de l'Europe que doivent être créées lés Autorités spécialisées, et c'est ail Conseil de l'Europe qu'il appartiendrait de maintenir la coopération indispensable :entre les Etats qui auraient accédé aux Autorités spécialisées et les autres États européens, et de garantir ainsi les possibilités de progrès vers l'union de l'ensemble de l'Europe.

7. C'est dans cette perspective, dégagée au cours d'un débat général,1 que votre commission a entrepris d'examiner successivement les Autorités spécialisées, puis la réforme du Statut. Ses conclusions sont, je le crois, restées conformes à la ligne politique qu'elle a suivie jusqu'ici, trop ^conformes peut-être au gré de certains de ses membres...

1.3. La sécurité de l'Europe.

8. La commission des Affaires générales a en outre continué ses études sur les problèmes •politiques de la défense européenne. Ces problèmes ont été évoqués, sur le plan le plus général, à l'occasion du projet de Recommandation sur les Autorités spécialisées (•§ 12 ci-dessous). Ils ont été, d'autre part, l'objet d'un deuxième débat, portant particulièrement sur les progrès de la défense européenne depuis le mois d'août dernier, débat qui a été basé sur un rapport spécial de M. Duncan Sandys.

9. Les textes adoptés constituent la deuxième partie de ce Rapport. Votre commission a bien voulu confier à son rapporteur la responsabilité de rédiger le présent « Exposé des Motifs », et de le présenter en son nom. Ce travail s'est évidemment efforcé de tenir compte, du mieux possible, des diverses observations présentées pendant les discussions et d'apporter les quelques « données de fait » susceptibles de faciliter l'examen des résolutions.

10. Qu'il me soit enfin permis, au début de ce rapport, de dire à M. le Président Bidault combien la commission lui doit de gratitude pour l'autorité souriante avec laquelle il a dirigé ces débats, combien moi-même lui suis reconnaissante pour ses utiles conseils — de dire à M. le Président Guy Mollet que j'ai la responsabilité écrasante de remplacer dans ses fonctions de rapporteur, à quel point ses précédentes études ont été pour moi des modèles, dont je n'espère pas être arrivée à m'approcher — de dire enfin à tous mes collègues mes très chaleureux remerciements pour l'indulgence qu'ils ont bien voulu me témoigner, et pour avoir rendu la tâche de leur nouveau rapporteur si facile et si agréable.

1.3.1. I - Les autorités spécialisées

11. A la suite de son débat sur les autorités spécialisées, la commission a adopté [1], par 22 voix contre 2, trois représentants s'étant abstenus, le projet de recommandation figurant dans'la deuxième partie.

Je voudrais dire ici quelques mots sur ce que contient ce texte, et aussi sur ce qu'il ne contient pas, ou ne contient plus...

Liaison entre le Conseil de l'Europe et les autoritées spécialisées.

12. Les recommandations nos 121 et 123 du 28 août 1950 insistaient déjà sur la liaison — ou même les liens organiques — à établir entre les Autorités et le Conseil de l'Europe. La commission a tenu à renouveler sous une forme très explicite les indications déjà contenues dans ces textes (cf. alinéas (i) à (iv) de son projet de recommandation).

Les propositions qu'elle formule sont très explicites et ne semblent pas nécessiter de commentaires. Notons que celles des alinéas (i) et (iv) sont directement inspirées, l'une de la pratique des négociations sur le Plan Schuman, l'autre de la Recommandation n° 132 adoptée en août dernier, également sur le Plan Schuman.

Les réalisations actuelles.

13. Certaines autorités spécialisées sont déjà en cours de négociation, et la pensée se porte immédiatement sur le Plan Schuman. Votre commission a souligné tout le prix qu'elle attachait à ce que la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier soit prochainement instaurée. La signature du Traité qui l'instituera sera sans doute une grande date dans l'histoire de l'Europe.

---

1. 1. Ce texte a été voté par division; les résultats do ces votes successifs sont indiqués après chaque alinéa du rapport.

L'Assemblée a déjà formulé des suggestions pratiques pour la création d'autres autorités (Office des Réfugiés, Transports, etc...). Je n'oublierai certes pas les initiatives à l'étude dans le domaine agricole (Plan Pflimlin, Plan Mansholt) et enfin le Plan Pleven, reprise d'une recommandation de l'Assemblée, dans le domaine de la défense commune.

Certains membres de la commission ont exprimé l'opinion que la coopération internationale pourrait dans certains cas prendre la forme d'autorités spécialisées n'ayant pas un caractère supranational.

Structure des autorités spécialisées.

14. Il a semblé prématuré d'essayer de définir, dans l'abstrait, ce que pourraient être les meilleures règles d'organisation des autorités spécialisées (structure, financement, etc.), la nature de leurs liaisons avec le Conseil de l'Europe ou avec les États membres qui ne s'y seraient pas associés. Aussi bien, la Recommandation n° 123 fournit déjà certaines règles générales à ce sujet. Dans l'alinéa (iv) de la présente Recommandation, il est également rappelé combien il est désirable que chaque Autorité comporte en particulier un organe interparlementaire de contrôle.

Reprenant la procédure adoptée en août, votre commission vous propose enfin de lancer un appel aux parlements nationaux pour que soit hâtée la prise en considération des diverses initiatives évoquées plus haut.

Quelques explications de cote.

15. Certains membres de la commission ont déclaré voter contre le projet ou s'abstenir, à cause de la mention qui y est faite de la «défense commune », mention qui ne leur semblait pas autorisée par le Statut du Conseil de l'Europe.

Un membre a déclaré s'abstenir parce qu'estimant que le projet s'écartait du mandat imparti à la commission dans la résolution n° 124 du 28 août 1950, et n'avait, en fait, aucun rapport avec la définition d'une autorité européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels.

Proposition de création d'une organisation européenne de la politique étrangère.

16. Plusieurs membres de la Commission, et votre rapporteur lui-même, auraient souhaité que la détermination des autorités spécialisées dont la création apparaîtrait essentielle donnât lieu à une proposition précise.

L'Assemblée a déjà ouvert la voie en demandant « la création immédiate d'une armée européenne unifiée, sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense, soumis à un contrôle démocratique européen. »

Il avait été souligné que l'unification des forces armées des États participant à l'Autorité de la Défense pourrait rendre désirable la coordination de la politique étrangère de ces États, dans des secteurs bien délimités tout au moins.

17. Dans ce domaine, il ne devait évidemment s'agir d'une unification totale. De même que, si une autorité européenne de la Défense était créée, on pourrait admettre que certains Etats gardent la disposition d'une partie de leurs forces en raison de situations particulières, de même, ici, il convenait de limiter le champ d'action de l'Autorité, et de laisser, s'ils le demandaient, leur pleine liberté d'action aux participants dans certains domaines (rapports avec des pays d'outre-mer, par exemple).

Compte tenu de ces observations, il était proposé que soit désigné un « Haut Commissaire aux Relations extérieures recevant ses directives générales d'un « Collège des Ministres des Affaires étrangères », et soumis à un contrôle démocratique approprié.

Cette proposition a été écartée par 13 voix contre 8, cinq représentants s'étant abstenus.

18. Il est apparu aux yeux de certains des membres qui ont voté contre ladite proposition qu'elle irait si loin dans la voie d'une véritable Union fédérale, qu'ils n'auraient pu l'approuver qu'à la condition qu'elle fût acceptée par tous les États membres du Conseil. D'autres représentants ont motivé leur opposition par le fait que le projet, dans sa forme présente, ne leur semblait rpas suffisamment précis.

1.3.2. II - Réforme du statut

19. La commission a étudié le projet de réforme du Statut que lui demandait l'Assemblée dans les perspectives dégagées au paragraphe 7 ci-dessus. Elle avait la double préoccupation d'améliorer le fonctionnement du Conseil de l'Europe et d'accroître son efficacité tout en respectant les principes fondamentaux qui permettent aux quinze États membres de poursuivre une action commune.

Comme il a déjà été indiqué (§5), M. Mackay avait soumis un important protocole prévoyant une transformation radicale du Statut en vue d'attribuer au Conseil de l'Europe des pouvoirs législatifs et exécutifs. La commission, à l'exception de deux de ses membres qui déclarèrent y être opposés,, a approuvé les principes généraux de ce protocole, mais n'a pu procéder à son étude détaillée. Tout en se bornant à l'examen d'amendements plus limités, elle a jugé qu'il serait utile que l'Assemblée transmît au Comité des Hauts Fonctionnaires, chargé de la réforme du Statut, les propositions de M. Mackay en précisant qu'elle en acceptait le principe mais qu'elle ne s'engageait pas quant à leur forme.

Les propositions de M. Mackay figurent dans le document annexé au présent Rapport. Le quatrième alinéa du projet de recommandation que la commission soumet à l'Assemblée y fait d'autre part référence.

Rappel de précédentes recommandations.

20. Il est proposé que l'Assemblée renouvelle spécialement celles de ses précédentes recommandations qui avaient trait à la réforme du Statut. Il s'agit, en l'occurrence, des recommandations n° 74-§7 (Libre fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée, conditions d'admission de nouveaux membres), § 8-ii (Organisation des sessions), § 5-ii (Octroi du pouvoir de décision du Comité des Ministres) et n° 123 (Autorités spécialisées).

Compétence du Conseil de l'Europe.

21. L'Assemblée a déjà estimé que le Conseil de l'Europe pouvait débattre « sur les problèmes politiques, de caractère- non militaire, liés à la nécessité d'assurer la sécurité de l'Europe » et a tenu d'importants débats sur ce sujet.

Diverses initiatives du Comité des Ministres, sans parler de la récente Déclaration sur la Paix qu'il a soumises à l'Assemblée, sont en fait venues confirmer ce point de vue que votre commission vous propose maintenant « d'officialiser » par les amendements suivants au Statut.

Dans son article 1 (b), ajouter le domaine politique à la liste des secteurs où peut s'exercer l'action du Conseil.

En môme temps, supprimer l'article 1 (d) (les questions relatives à la Défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe).

Votation au Comité des Ministres.

22. L'Assemblée avait expressément demandé que soit supprimé le droit de veto au Comité des Ministres.

Il est proposé que les Recommandations aux gouvernements soient adoptées à la majorité des deux tiers des voix exprimées (et à la majorité des représentants ayant droit de siéger).

De la sorte, il suffirait qu'une majorité suffisante se manifestât au Comité des Ministres pour que les Recommandations de l'Assemblée soient transmises par lui aux gouvernements, sous forme également de Recommandations, ce qui laisserait à chaque État la liberté de prendre sa décision finale sur chacune d'elles.

C'est là une procédure extrêmement semblable à celle utilisée avec succès à l'Organisation Internationale du Travail. Elle serait également de nature à favoriser le développement d'autorités spécialisées clans le cadre du Conseil de l'Europe.

Secret des délibérations du Comité des Miiiistres.

23. Il est proposé d'assouplir l'article 21 (b) du Statut d'après lequel « le Comité juge des informations à publier sur les discussions tenues à huis clos et sur leurs conclusions ». L'amendement donnerait aux représentants de chaque membre la possibilité de rendre publique sa propre attitude.

Composition de l'Assemblée.

24. Il est proposé de transformer en demande d'amendement au Statut la Recommandation n° 74-§ 8 (i) du 18 août 1950, relative à la désignation des représentants à l'Assemblée consultative. La Recommandation prévoit que les représentants auraient à être désignés, soit par leurs parlements, soit par une procédure fixée par celui-ci, ce qui laisserait ouverte la possibilité de désignation au suffrage universel.

Refonte des Organismes européens.

25. Il est proposé de renouveler les Recommandations déjà formulées sur les liaisons à établir entre le Conseil de l'Europe et l'O.E.CE., ainsi que les Organismes sociaux et culturels du Pacte de Bruxelles (Recommandation, Doc.74-§ 1 du 18 août 1950).

En même temps, il est suggéré certaines dispositions pratiques qui pourraient donner lieu à des mesures transitoires et faciliter dès maintenant un certain contrôle par l'Assemblée des diverses Organisations intergouvernementales. Ce contrôle constituerait un moyen d'action limité mais non négligeable sur l'action commune des gouvernements.

Secrétaires d'État aux Affaires européennes.

26. Il est proposé de renouveler la Recommandation n° 74-§ 4, demandant la création dans les gouvernements des États membres d'un poste ministériel pour les Affaires européennes. Les Parlements sont invités à insister particulièrement pour qu'une suite soit donnée à cette Recommandation.

Le Comité de Hauts Fonctionnaires pour la réforme du Statut.

27. Le Comité des Ministres a décidé de confier à un Comité de Hauts Fonctionnaires l'étude des propositions de l'Assemblée sur la réforme du Statut. Reprenant la proposition de la Commission Permanente, votre commission vous suggère de demander que ce Comité comprenne également des représentants de l'Assemblée. Elle a cependant jugé qu'il était peu pratique de demander que Hauts Fonctionnaires et Représentants soient en nombre égal.

On se souvient que le comité d'Études pour l'Union Européenne qui a considérablement contribué à l'élaboration du Statut, avait une proposition analogue. Plusieurs de nos collègues y ont d'ailleurs participé.

Remarque sur la Recommandation n° 74-§ 5 (ii) du 18 août 1950 (Octroi d'un pouvoir de décision au Comité des Ministres).

28. Il a été indiqué que la nouvelle rédaction de l'article 15 du Statut, qu'implique la Recommandation n° 74-§ 5 (ii) du 18 août 1950, soulève diverses difficultés d'ordre juridique et constitutionnel. Aussi, votre commission vous demande-t-elle d'en saisir la commission juridique pour que celle-ci puisse, soit directement, soit si c'est possible après ratification par l'Assemblée plénière, faire connaître ses propres conclusions au comité des Hauts Fonctionnaires.

1.3.3. III - La déclaration sur la paix transmise par le Comité des Ministres

29. L'Assemblée avait demandé que soit préparée une nouvelle rédaction de la Déclaration sur la Paix établie par le Comité des Ministres à Rome.

Votre commission estime qu'il suffisait à l'Assemblée de donner acte au Comité des Ministres de sa déclaration. L'Assemblée se souviendra en effet qu'elle a elle-même adopté le 28 août dernier une déclaration solennelle qui n'a rien perdu de son actualité.

Aussi, est-il proposé que cette Déclaration soit simplement renouvelée.

B. I. Projet de recommandation relative aux Autorités spécialisées

30. La commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée la recommandation suivante :

« L'Assemblée,

« Considérant que la réalisation de son objectif — l'institution d'une autorité politique européenne qui engloberait toutes les nations démocratiques — ne peut qu'être facilitée par le développement d'autorités spécialisées, pourvu qu'elles demeurent dans le cadre du Conseil de l'Europe.

(Adopté à l'unanimité, deux membres s'étant abstenus.)

« Renouvelle ses précédentes recommandations et particulièrement les recommandations nos 121 et 123 du 28 août 1950 et recommande notamment les dispositions suivantes :

que, pendant la négociation d'une convention instaurant une autorité spécialisée, les États membres qui le désireraient soient tenus régulièrement informés;

que l'autorité demeure ouverte à tous les États membres;

que des rapports soient régulièrement présentés par les organismes de contrôle de l'Autorité, à l'Assemblée et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, afin que ceux-ci soient à même de formuler toute suggestion et recommandation sur le fonctionnement de l'Autorité ;

que, dans l'a mesure où,, comme cela apparaît souhaitable, l'Autorité comporte un organisme parlementaire de contrôle, les membres parlementaires de cet organisme soient choisis parmi les délégués à l'Assemblée Consultative des pays participants;

(Adopté à l'unanimité, deux membres s'étant abstenus.)

Recommande qu'aucun effort ne soit épargné pour faire aboutir les initiatives déjà entreprises •—• telle la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier — et pour susciter la création d'autorités analogues dans les domaines des affaires culturelles et sociales, des affaires économiques (agriculture comme industrie) et de la défense commune;

(Adopté par 24 voix contre 3.)

« Demande aux Parlements des États membres de se prononcer eux-mêmes, dans le plus court délai raisonnablement possible, sur le principe et les modalités de la participation de leur pays à celles de ces initiatives auxquelles ils seraient disposés à s'associer.

(Adopté par 18 voix contre 1, 8 membres s'étant abstenus.)

L'ensemble du projet [de recommandation a été adopté par 22 voix contre 2, 3 membres s'étant abstenus.

C. II. Projet de recommandation relatif à la réforme du Statut

31. La Commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée la Recommandation suivante :

« L'Assemblée,

« Considérant que, par sa résolution n° 124 du 28 août 1950, elle a demandé à être saisie d'un projet de réforme du Statut, comportant la suppression du droit de veto au sein du Comité des Ministres,

« Considérant que le Comité des Ministres durant sa Session des 3 et 4 novembre 1950, a décidé de constituer un Comité d'Experts pour étudier les modifications à apporter au Statut et au fonctionnement général du Conseil de l'Europe.

« 1. Demande instamment au Comité des Ministres que le Comité d'Experts actuellement prévu soit remplacé par un « Comité Mixte » composé de représentants des Ministres, ou de Hauts Fonctionnaires et de représentants de l'Assemblée.

(Alinéas adoptés par 22 voix contre 2.)

«2. Soumet au Comité des Ministres, en vue de leur transmission au Comité des Hauts Fonctionnaires,

(a) la résolution figurant à l'annexe I, et

(b) le projet de protocole reproduit à l'annexe II,

documents que l'Assemblée a acceptés en principe sans toutefois s'engager en aucune façon sur les détails de chaque paragraphe particulier. »

(Adopté à l'unanimité.)

«3. Renouvelle les précédentes demandes d'amendements contenues dans les Recommandations n° 74-§ 7, 5 (ii), 8 (ii) du 18 août 1950 et n° 123 du 28 août 1950, ou impliquées par elles. »

«4. Recommande au Comité des Ministres les amendements suivants :

(a) Proposition d'amendement à l'article 1 :

(i) Dans le paragraphe (b), après les mots « d'une action commune dans les domaines... », ajouter le mot « politique. »

(Adopté à l'unanimité, 1 membre s'étant abstenu.)

(ii) Supprimer le paragraphe (d).

(Adopté par 19 voix contre 5.)

(b) Proposition d'amendement à l'article 20 :

Remplacer les paragraphes (a) et (d) par les paragraphes suivants :

(a) A l'exception des résolutions énumérées dans les paragraphes (b) et (d) ci-dessous, sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres toutes les résolutions du Comité, et notamment :

les Recommandations relevant de l'article 15 (b);

les questions relevant de l'article 19;

les résolutions relatives à l'amendement des articles du Statut non mentionnés au paragraphe (d) (iii) ci-dessous;

les résolutions qui concernent l'adoption du budget, le règlement intérieur, le règlement financier et administratif;

la détermination, en cas de doute, du paragraphe du présent article qu'il convient d'appliquer.

(d) Sont prises à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger, les résolutions du Comité relatives aux questions ci-dessous :

les questions relevant de l'article 21 (a) (i) et (b);

les questions relevant de l'article 33;

les recommandations concernant les amendements aux articles 1 (d), 7, 15, 20 et 22.

(Adopté par 20 voix contre 3,1 membre s'étant abstenu.)

(c) Proposition d'amendement à l'article 21.

Ajouter au paragraphe (b) la phrase suivante :

« Chaque Membre du Comité des Ministres aura la faculté de faire connaître sa propre attitude au sein du Comité, en présence des Recommandations de l'Assemblée. »

(Adopté à l'unanimité, 1 membre s'étant abstenu.)

(d) Proposition d'amendement à l'article 25.

Remplacer la première phrase du paragraphe (a) par la phrase suivante :

« L'Assemblée Consultative est composée de représentants de chaque Membre élus par son Parlement ou désignés par une procédure fixée par celui-ci. »

(Adopté à l'unanimité.)

5. Rappelle les termes de sa Recommandation n° 9 et demande instamment aux Parlements nationaux de toute leur influence pour qu'il soit donné suite à la Recommandation sus-visée.

(Adopté à l'unanimité, 1 membre s'étant abstenu.)

(L'ensemble du projet de Recommandation a été adopté par 20 voix contre 1, 1 membre s'étant abstenu.)

D. III. Projet de recommandation relatif à la refonte des Organismes Européens

32. La Commission des Affaires Générales soumet à l'Assemblée la recommandation suivante :

« L'Assemblée,

« Considérant qu'il est du plus haut intérêt qu'elle puisse suivre les activités des principaux organismes intergouvernementaux européens ou internationaux, et présenter au Comité des Ministres les recommandations convenables sur l'orientation de leur action;

« Demande que toutes dispositions pratiques soient prises pour lui permettre d'assumer cette tâche, notamment par la mise à la disposition du Secrétariat Général, de moyens convenables, et par l'établissement de liaisons organiques avec les organisations visées ci-dessus;

« Demande que les représentants de ses commissions compétentes soient invités à participer aux conférences gouvernementales qui seraient organisées sur des sujets figurant à l'ordre du jour de l'Assemblée;

« Renouvelle sa Recommandation n° 74-§ 1 (iv) et § 2 du 18 août 1950;

« Considérant que le but final est l'intégration de l'O. E. C. E. et des organismes sociaux et culturels du Traité de Bruxelles dans le Conseil de l'Europe, mais qu'une action doit être immédiatement entreprise ;

" Attire particulièrement l'attention sur l'urgence à donner une suite convenable à sa recom-mandationn0 74-§ 1 (i) et (ii) du 18 août 1950. "

(Adopté à l'unanimité, 1 représentant s'élant abstenu.)

E. IV. Projet de résolution relatif à l'étude d'un amendement à l'article 15 du Statut

33. La commission des Affaires générales soumet à l'Assemblée consultative la résolution suivante :

« L'Assemblée,

« Considérant que la mise en application de sa Recommandation n° 74-§ 5 (ii) du 18 août 1950, demandant que « soit amendé l'article 15 du Statut, en sorte que les conclusions du Comité des Ministres puissent revêtir le caractère de décisions prises par accord mutuel des Membres et que les Membres exécuteront » peut soulever certaines difficultés d'ordre constitutionnel dans les États membres;

« Demande à la commission des Questions juridiques et administratives d'étudier les implications de cette recommandation.

« Prie le Président de l'Assemblée de transmettre directement, si nécessaire, les conclusions de la commission au Comité d'experts pour la réforme du Conseil de l'Europe. »

(Adopté par 20 voix contre 1, 1 représentant s'étant abstenu.)

F. V. Projet de résolution sur la " Déclaration sur la Paix " transmise par le Comité des Ministres

34. La commission des Affaires générales soumet à l'Assemblée la résolution suivante :

« L'Assemblée,

« Prend acte de la Déclaration sur la Paix adoptée par le Comité des Ministres à sa session des 3 et 4 novembre 1950;

« Renouvelle solennellement la Déclaration n° 118 qu'elle avait elle-même adoptée le 28 août 1950. »

Annexe 1 ANNEXE I

Résolution relative à an protocole d'amendement du Statut du Conseil de l'Europe

L'Assemblée,

(a) Ayant été invitée en septembre 1949 par le Comité des Ministres à examiner les changements dans la structure politique de l'Europe qui pourraient être nécessaires pour réaliser une union plus étroite entre les Membres du Conseil de l'Europe et une coopération européenne effective dans les différents domaines spécifiés à l'article 1 du Statut,

(b) Ayant déclaré par une décision unanime que le but du Conseil de l'Europe est l'institution d'une Autorité européenne dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels,

(c) Ayant décidé en août 1950 de charger la commission des Affaires Générales :

> *de présenter à la prochaine réunion de l'Assemblée un projet de réforme du Statut du Conseil de l'Europe comportant notamment la suppression du droit de veto du Comité des Ministres;*
>
> *de définir l'Autorité européenne susceptible d'être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels.*

(d) Reconnaissant que la définition de cette autorité européenne doit aller plus loin que la coopération à l'échelon gouvernemental telle qu'elle existe à l'heure actuelle en Europe, tout en restant en deçà de l'autorité supra nationale proprement dite,

Décide :

Que cette autorité européenne doit être définie comme suit :

(i) Fonctions.

Ces fonctions engloberont celles qui ont été conférées, par les articles 1 à 4 du Traité de Bruxelles et par les articles 1 à 9 de la Convention portant création de l'O.E. CE., aux Conseils institués par ces instruments; d'autre part, les organismes créés en vertu de ces deux instruments formeront partie intégrante de l'organisation du Conseil de l'Europe et seront responsables devant ce dernier.

(ii) Autorité européenne.

L'Autorité européenne consistera en un Parlement formé de deux Chambres, le Comité des Ministres et l'Assemblée. Le Comité des Ministres représentera les Gouvernements des États membres et ses décisions continueront à être prises à l'unanimité. Les Gouvernements conserveront le pouvoir de décider en dernier ressort; toutefois une autorité de caractère parlementaire sera créée. Les actes législatifs, présentés sous forme de projets de loi, feront l'objet d'une première discussion au sein de l'Assemblée, et, après le vote de l'Assemblée, seront soumis à l'approbation du Comité des Ministres.

(iii) Pouvoirs législatifs.

Le Conseil de l'Europe ne sera pas investi à l'avance de pouvoirs effectifs de légiférer. Il devra les acquérir progressivement, dans la mesure des objectifs qui lui seront proposés et des fonctions qu'il sera appelé à remplir. Ces pouvoirs lui seront conférés par des projets de loi, distincts pour chaque question particulière, dès lors que ces projets auront été votés par l'Assemblée et le Comité des Ministres. Les pouvoirs dévolus au Conseil et les conditions dans lesquelles il les exercera seront définis dans des actes législatifs approuvés par les deux Chambres.

(iv) Pouvoirs exécutifs.

Le Conseil de l'Europe comportera un organe exécutif responsable devant les deux Chambres. Cet organe remplacera l'actuelle Commission Permanente, et sera numériquement plus faible que cette dernière. Il se réunira à intervalles réguliers. Il établira l'ordre du jour de l'Assemblée et préparera ses actes législatifs. En outre, il contrôlera tous les organismes administratifs du Conseil de l'Europe et créera, s'il le juge nécessaire, des départements chargés de questions telles que la défense, les douanes et les finances.

Annexe 2 ANNEXE II

Protocole d'amendement du statut du Conseil de l'Europe

L'Assemblée du Conseil de l'Europe recommande, et fait incorporer ses recommandations dans le présent Protocole, que le Statut du Conseil.de l'Europe soit amendé de telle sorte que les buts et les fonctions du Conseil de l'Europe soient étendus jusqu'à inclure tous les pouvoirs et fonctions des Conseils créés par le Traité de Bruxelles et la Convention de Coopération Économique européenne; que les organismes institués en vertu de ces traités soient transférés au Conseil de l'Europe, que le Conseil de l'Europe soit investi d'un pouvoir exécutif et législatif et transformé en une autorité politique européenne composée de deux chambres parlementaires; et que d'autres objectifs connexes puissent être atteints.

Partie 1 - Buts et fonctions

ARTICLE I

1. L'article 1 du Statut est supprimé et remplacé par l'article suivant :

(i) Lé but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union politique et économique plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès politique, économique et social. Dans ce but, le Conseil formulera et mettra en oeuvre une politique commune de défense des États membres et prendra des dispositions pour réaliser l'intégration des économies des États membres en instituant un système monétaire et financier commun, en supprimant toutes barrières commerciales entre les États membres et en faisant de l'ensemble du territoire des États membres une zone où la circulation des marchandises, des services et des peuples sera complètement libre.

2. Sans que la présente disposition limite en aucune façon les dispositions générales de l'alinéa précédent, le Conseil de l'Europe

(i) consacrera les ressources économiques des États membres et leur capacité constructive au bien commun et au développement d'une civilisation commune fondée sur la jouissance par tous les citoyens du niveau de vie le plus satisfaisant possible;

(ii) intégrera la production industrielle et agricole des États membres considérés comme un tout, de façon que les États membres disposent pour leur commerce intérieur et extérieur d'une quantité suffisante de denrées alimentaires, de matières premières et de produits manufacturés ;

(iii) utilisera les matières premières, industries de base et services essentiels des États membres aux fins exposées dans la présente clause, et dans les cas appropriés, sous un régime de propriété ou de contrôle publics, et

(iv) empêchera, par les mesures de réorganisation économique et sociale qui pourront se révéler nécessaires dans l'un quelconque des États membres, l'exploitation du travail d'un citoyen par un autre citoyen à des fins d'intérêt privé.

3. Le Conseil de l'Europe exercera toutes les fonctions énoncées aux articles 1, 2, 3 et 4 du Traité réglant la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et la défense collective, signé à Bruxelles le 17 mars 1948, comme si l'ensemble de ces articles était reproduit au présent alinéa; le Conseil s'acquittera de ces fonctions au lieu et place des hautes parties contractantes mentionnées dans les différents articles, agissant tant individuellement que collectivement, et les États membres se conformeront à toutes les prescriptions du Conseil de l'Europe qui pourront être nécessaires pour donner effet au présent paragraphe.

4. Le Conseil de l'Europe exercera en outre toutes les fonctions énoncées aux articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la Convention de Coopération Économique européenne, signée à Paris le 16 avril 1948, comme si l'ensemble de ces articles était reproduit au présent alinéa; le Conseil s'acquittera de ces fonctions au lieu et place des hautes parties contractantes mentionnées dans les différents articles, agissant tant individuellement que collectivement, et les États membres sé conformeront à toutes les prescriptions du Conseil de l'Europe qui pourront être nécessaires pour donner effet au présent paragraphe.

5. Dès que les parties aux traités mentionnés aux alinéas 3 et 4 ci-dessus donneront leur accord, lé Conseil de l'Europe prendra en charge les organismes créés en vertu de ces deux traités et incorporera ces organismes dans ses services exécutifs et administratifs.

Partie 2 - Autorité politique européenne

ARTICLE II

1. L'autorité politique de l'Europe sera le Conseil de l'Europe, composé du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative ci-dessous dénommée Assemblée Législative.

2. Chaque Membre du Conseil de l'Europe désignera un Ministre, Secrétaire ou Sous-Secrétaire d'État qui, sans préjudice de la responsabilité du Ministre des Affaires Étrangères, sera chargé du contrôle des Affaires européennes.

Le titulaire de ce poste aura pour attributions spéciales :

de coordonner les activités de son gouvernement en matière de coopération européenne ;

d'assurer la diffusion des décisions ou suggestions des divers organes du Conseil de l'Europe dans les Parlements et l'opinion publique des pays participants;

d'agir, au lieu et place du Ministre des Affaires étrangères, comme représentant de l'État membre au Comité des Ministres.

3. Les représentants de chaque État membre à l'Assemblée Législative seront élus en première instance par le Parlement de l'État membre jusqu'à ce que l'Assemblée Législative et le Comité des Ministres aient adopté un protocole prévoyant l'élection directe des membres de l'Assemblée Législative.

Partie 3 - Les pouvoirs législatifs

ARTICLE III

Tous les pouvoirs législatifs octroyés par les présentes sont dévolus au Conseil de l'Europe, composé du Comité des Ministres et de l'Assemblée Législative.

ARTICLE IV

L'Assemblée Législative discute les Affaires qui, en vertu du Statut, relèvent de sa compétence, ainsi que toutes questions répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil tels qu'ils sont définis au Chapitre I du Statut amendé, ou qui lui sont déférés par le Comité des Ministres ou présentés par le Conseil Exécutif; elle formule ou soumet des recommandations au Comité des Ministres sous forme de Projets de Loi.

ARTICLE V

Tout Projet de loi présenté par l'Assemblée Législative au Comité des Ministres ou par le Conseil Exécutif à l'Assemblée Législative est précédé de la formule ci-après : « Le Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée Législative du Conseil, décrètent ce qui suit : »

ARTICLE VI

Tout Projet de loi ainsi présenté est inscrit à l'ordre du jour du Comité qui, après discussion, peut le rejeter ou l'adopter. La décision d'adopter un Projet de loi doit être votée à l'unanimité des voix exprimées, et à la majorité des représentants habilités à siéger au Comité.

ARTICLE VII

Avant d'être définitivement adopté, tout Projet de loi accepté par le Comité est soumis, avec ou sans amendement, à la considération de chaque gouvernement Membre, à une date fixée par le Comité.

Après avoir été soumis à chaque Membre, le Projet de loi est réinscrit à l'ordre du jour du Comité et discuté par celui-ci au plus tard six mois à compter de la date de sa communication à chaque Membre.

A l'expiration de ce délai de six mois, chaque gouvernement Membre est censé avoir pris en considération le projet en question.

ARTICLE VIII

Si un Projet de loi réinscrit à l'ordre du jour du Comité et discuté à nouveau par celui-ci diffère du premier Projet présenté par l'Assemblée Législative, il est renvoyé à l'Assemblée et inscrit à l'ordre du jour de celle-ci.

L'Assemblée Législative discute et soumet au Comité avec toute la diligence voulue le Projet de loi, avec ou sans amendement ou recommandation.

ARTICLE IX

Le Comité a alors toute latitude pour adopter le Projet de loi, avec ou sans amendement, ou pour le rejeter.

ARTICLE X

Tout Projet de loi adopté par le Comité est signé par chaque Membre approbateur et revêtu du grand sceau du Conseil de l'Europe; à une date fixée dans le Projet, il prend force de loi sous la dénomination de Loi du Conseil de l'Europe.

ARTICLE XI

Le Conseil de l'Europe est habilité à adopter toute loi destinée à donner effet aux dispositions répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil tels qu'ils sont définis au chapitre I du Statut amendé. Toute loi peut investir à titre exclusif le Conseil du pouvoir législatif et exécutif, et stipuler qu'aucun Membre n'aura désormais en la matière un pouvoir législatif ou exécutif commun, à moins que ce pouvoir ne soit expressément réservé par la Loi. Toute loi précise si les mesures ou dispositions prévues par elle confèrent à titre exclusif au Conseil de l'Europe un pouvoir législatif et exécutif, ou si elles s'appliqueront concurremment avec les lois d'un État membre pouvant être considérées comme portant sur la_ même matière.

ARTICLE XII

Toute Loi du Conseil de l'Europe abroge tout ou partie d'une loi statutaire ou de toute autre disposition, de quelque nature qu'elle soit, qui fait partie intégrante de la loi d'un Membre quelconque, si cette loi est incompatible ou en contradiction avec une loi quelconque du Conseil de l'Europe.

ARTICLE XIII

Toute loi du Conseil de l'Europe est incorporée intégralement, à une date fixée par la loi, dans la législation de chaque Membre et a effet légal et obligatoire pour les Membres et pour tous leurs nationaux ou autres personnes relevant de leur juridiction ou de leur souveraineté.

ARTICLE XIV

L'Assemblée tient chaque année deux sessions ordinaires au moins, dont la date sera fixée par l'Assemblée de manière à éviter, autant que possible, toute coïncidence avec les sessions parlementaires et avec les sessions de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies.

Partie 4 - L'exécutif

ARTICLE XV

L'Assemblée Législative dissoudra la Commission Permanente de l'Assemblée et élira un Conseil Exécutif. L'autorité executive appartiendra au Conseil Exécutif, qui sera responsable devant l'Assemblée Législative et le Comité des Ministres.

ARTICLE XVI

Le Conseil Exécutif se composera de Conseillers; chaque Conseiller sera affecté à un département dont il assumera la direction, à savoir

(a) Les Finances,

(b) Les Douanes et les Contributions indirectes,

(c) La Défense,

(d) Le Commerce intérieur et extérieur,

(e) L'Industrie,

(f) L'Agriculture et l'Alimentation,

(g) Le Travail et les Services sociaux,

(h) Les Transports,

(i) Les Questions culturelles,

(/') Les Questions juridiques.

L'Assemblée Législative pourra augmenter ou diminuer le nombre des Départements et, en conséquence, des conseillers, mais le nombre des membres du Conseil Exécutif ne dépassera pas quinze. Les dépenses du Conseil Exécutif, des Conseillers et de leurs Départements seront réparties en commun, dans le sens de l'article 38 du Statut. Le premier Conseil Exécutif sera nommé par le Président de l'Assemblée et confirmé par l'Assemblée et le Comité des Ministres.

ARTICLE XVII

Chaque Conseiller sera membre de l'Assemblée Législative. Il sera chargé de la constitution et du contrôle de son Département et responsable de l'exécution des Lois du Conseil de l'Europe.

ARTICLE XVIII

Chaque Conseiller aura le droit de proposer, sous forme de Projet de loi soumis à l'Assemblée Législative, telle mesure dont les dispositions légales rentreront dans le cadre et la compétence de son Département; il prendra, dans les limites de sa capacité, toutes autres mesures s'inspi-rant des buts énoncés au chapitre I du Statut amendé ou contribuant à la réalisation de ces buts.

ARTICLE XIX

1. Chaque Conseiller du Conseil Exécutif prêtera serment dans les mêmes conditions et les mêmes formes que le Secrétaire Général, ainsi qu'il est prévu à l'article 36 (e) du Statut.

2. Aucun conseiller ne pourra détenir un emploi rémunéré par un gouvernement ou un corps législatif national, ou remplir des occupations incompatibles avec ses devoirs.

3. Chaque Conseiller sera habilité à nommer lé personnel de son Département. Toutefois, si ces nominations se rapportent à la création d'un nouveau Département, il consultera le Secrétaire Général au sujet du nombre des hauts fonctionnaires et des agents qui composeront le personnel du nouveau Département, et ces nominations devront être approuvées par l'Assemblée Législative et le Comité des Ministres.

4. Chaque Conseiller aura le droit d'assister à toute réunion du Comité des Ministres, à moins que le Comité n'en dispose autrement, et il sera tenu d'y assister lorsque le Comité en exprimera le désir.

Partie 5 - Questions générales

ARTICLE XX

L'article 7 du Statut sera abrogé. Tout Membre désireux de se retirer du Conseil de l'Europe soumettra au Conseil des Ministres une proposition d'amendement du Statut pour donner effet à son désistement sous forme de Protocole. Ce Protocole entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié au nom de la majorité des représentants habilités à siéger au Comité. Le désistement prendra effet à la fin de l'exercice financier au cours duquel le Protocole aura été approuvé.

ARTICLE XXI

Le Comité des Ministres fera imprimer et publier un compte rendu officiel de tous les débats et de toutes les résolutions du Comité et de l'Assemblée, sous réserve du droit du Comité de déterminer les informations qui seront publiées au sujet des conclusions et délibérations des réunions privées du Comité.

ARTICLE XXII

1. Dans le cadre du Conseil de l'Europe pourraient être créées des autorités spécialisées, chacune dotée de sa compétence propre dans les domaines politique, économique, social, juridique et culturel.

2. Alors que la vie du Conseil de l'Europe est essentiellement liée à la présence en son sein de toutes les nations démocratiques de l'Europe, chacune de ces nations demeurera cependant libre d'adhérer aux autorités spécialisées ou à l'une ou plusieurs d'entre elles.

3. Ces autorités spécialisées, telles qu'elles doivent être créées et maintenues dans le cadre du Conseil de l'Europe, demeureront ouvertes à tous les États membres qui pourraient y adhérer à une date ultérieure. Les organes de gestion et de contrôle devraient être intégrés dans ceux du Conseil de l'Europe;

4. Les États qui désirent, dès l'origine, établir des liens organiques plus étroits pourront les créer entre eux. La nature de ces liens sera définie par eux après une discussion qui englobera tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les organes de gestion et de contrôle seront mis en place selon la méthode prévue à la fin du paragraphe 3. Les mêmes possibilités d'adhésion ultérieure seront également préservées pour les autres États membres.

ARTICLE XXIII

5. Par des conventions spéciales conclues entre les États membres ou entre certains d'entre eux, des pouvoirs non prévus par le Statut du Conseil pourront être conférés tant à des Comités spéciaux du Comité des Ministres qu'à des commissions de l'Assemblée Consultative, composés de représentants des États signataires de ces conventions spéciales, et cela sans engager la responsabilité des États non signataires de ces conventions ni celle de leurs représentants à l'Assemblée Consultative.

6. Les comités spéciaux du Comité des Ministres et les commissions de l'Assemblée Consultative visés ci-dessus soumettent périodiquement des rapports sur leur activité avec la documentation appropriée, les comités spéciaux au Comité des Ministres, les commissions à l'Assemblée Consultative.

7. Le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe pourra, par les conventions spéciales mentionnées ci-dessus, être chargé d'assister de nouveaux organes créés entre les États membres ou entre certains d'entre eux. Les frais supplémentaires du Secrétariat Général qui résulteraient de ces nouvelles charges seront supportés par le Conseil de l'Europe, à condition que deux tiers au moins des États membres soient parties aux dites conventions. Lorsque moins des deux tiers des États membres du Conseil sont parties à une telle convention, les frais supplémentaires éventuels du Secrétariat seront supportés par les États signataires dans les conditions fixées par la convention.

ARTICLE XXIV

Remplacer l'ensemble de l'article 23 par l'article suivant :

L'Assemblée Consultative peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont définis au chapitre I; elle délibère et peut formuler des recommandations sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Comité des Ministres.

ARTICLE XXV

A l'article 4, après le mot « peut », insérer les mots « avec l'approbation de l'Assemblée Consultative statuant à la majorité simple ».

ARTICLE XXVI

A l'article 5, après le mot « peut », insérer les mots « avec l'approbation de l'Assemblée Consultative statuant à la majorité simple ».

ARTICLE XXVII

Le Statut est amendé par les dispositions du présent Protocole; si une partie quelconque du Statut est en contradiction avec une partie du présent Protocole, le Protocole prévaut et la partie du Statut où apparaît cette contradiction est abrogée.

ARTICLE XXVIII

Afin que, dans les cas où le Statut du Conseil de l'Europe est amendé par les clauses du présent Protocole, les dispositions du présent Protocole annulent pleinement les dispositions du Statut, toutes les modifications nécessaires pour donner effet aux clauses du présent Protocole seront censées avoir été incorporées dans le présent Protocole et les dispositions du Statut seront en conséquence considérées comme abrogées dans la mesure où ces modifications seront apportées.