



Doc. 763

20 décembre 1957

Réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe

Rapport

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Pierre-Henri TEITGEN, France



A.

1.

1. Le Conseil de l'Europe est en crise. L'absence des ministres des Affaires Étrangères lors du dernier débat de politique internationale de l'Assemblée, l'absence surtout du Président du Comité des Ministres lui-même au moment de la présentation du rapport statutaire l'ont brutalement révélé au grand jour. Mais bien avant le mois d'octobre, tous ceux qui suivaient la vie du Conseil avaient constaté les symptômes de la crise et sa gravité.

2. Au cours des trois dernières années, période d'intense activité européenne qui, après l'échec de la C. E. D., a vu les premiers essais de « relance », la négociation et la conclusion des Traités de Rome et le commencement des travaux sur le projet de zone de libre-échange, le Comité des Ministres n'est-il pas resté à l'écart de ces grands mouvements, bornant son activité à des questions mineures? Il faut bien le reconnaître, sans nier pour cela l'intérêt, dans leurs domaines, des conventions du Conseil de l'Europe signées depuis 1955¹.

A l'intérieur de l'Assemblée, le désintérêt, voire le découragement d'un grand nombre de Représentants s'est traduit par un absentéisme croissant aux sessions plénières et aux réunions de commissions. Dans la presse et l'opinion publique enfin, les travaux du Conseil de l'Europe ont rencontré un écho de plus en plus réduit. L'institution de Strasbourg demeure entourée de sympathie, mais d'une sympathie attristée, celle qu'on éprouve pour un organisme plein de bonne volonté, mais dont on ne peut attendre aucun résultat pratique.

Telle est la situation. Est-il possible d'y porter remède, dans quelle mesure et comment?

1.1. I. Une volonté politique commune

3. Au moment où l'Assemblée a constaté la crise, sa réaction spontanée a été de s'en prendre à l'appareil lui-même : elle a décidé de remettre à l'étude la réforme institutionnelle du Conseil. Votre Bureau a essayé de dépasser ce réflexe en recherchant ce qui constitue la cause profonde de la crise. Il a dû constater que les « Quinze » n'ont pas de volonté politique commune sur les questions auxquelles l'Assemblée consacre l'essentiel de son temps.

4. Les deux principales préoccupations de l'Assemblée ont été jusqu'ici la définition d'une politique européenne commune et le développement de l'intégration européenne par la création d'organismes supranationaux. Sur l'une et l'autre de ces questions il n'existe pas présentement d'accord fondamental entre les pays membres.

Certains membres du Bureau ont estimé qu'il fallait prendre acte de ce fait, si regrettable fût-il, et admettre en conséquence qu'on ne pouvait attendre aujourd'hui du Comité des Ministres qu'il donne une suite pratique aux délibérations de l'Assemblée sur ces problèmes. Renforcer les prérogatives statutaires de l'Assemblée dans le Conseil n'y apporterait aucun changement.

En ces matières, l'Assemblée était cependant un « forum européen » intéressant et même extrêmement utile. Elle devrait continuer à jouer ce rôle tout en sachant les limites actuelles.

Ces membres du Bureau ont fait constater que même chez les Six, où la volonté d'intégration est manifeste, il n'existe pas de politique extérieure commune, ni, à l'heure actuelle, de plans en ce sens. Il serait peu réaliste de demander aux Quinze de faire davantage. L'admettre ne signifie pas renoncer à un idéal de politique européenne commune, ou au moins coordonnée : c'est seulement reconnaître qu'il s'agit d'un objectif à plus long terme.

5. D'autres membres du Bureau, sans contester l'analyse précédente, ont estimé qu'il importait de maintenir, et même, si possible, de développer le caractère politique de l'Assemblée Consultative. Ils ont fait remarquer que l'Assemblée des Communautés à six n'avait que des compétences d'ordre économique. En présence d'une organisation atlantique dont les attributions vont constamment s'élargissant, l'Assemblée Consultative reste la seule expression politique de l'Europe.

1. Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires, Convention européenne d'Établissement, Accord sur l'échange des mutilés de guerre aux fins de traitement médical, Convention européenne pour le Règlement pacifique des Différends, Convention européenne d'Extradition, Accord sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée et aussi de nombreux groupements européens ont manifesté leur volonté que les pays européens coordonnent plus étroitement leur politique étrangère en instituant des systèmes de consultation préalable et qu'ils s'efforcent d'aboutir à une politique unifiée. L'Assemblée ne doit pas cesser de maintenir une pression en ce sens sur le Comité des Ministres, même s'il lui faut constater que le Comité n'a pas jusqu'ici assumé une semblable tâche.

6. Le Bureau est convenu que l'Assemblée devait être pleinement informée de cette analyse. En conclusion de son échange de vues, il a unanimement estimé que l'Assemblée pouvait et devait, conformément à sa vocation générale, continuer à débattre régulièrement des grands problèmes de la politique européenne et de la politique mondiale.

7. Le Bureau a également estimé que l'Assemblée pouvait viser à des résultats concrets et immédiats dans le champ d'action plus restreint où se dégage chez les Quinze une volonté politique commune d'aboutir. Cette volonté paraît exister en ce moment pour réaliser une coopération intergouvernementale effective en matière économique et, dans une moindre mesure, en matière sociale, culturelle, juridique et administrative.

Dans ces domaines, l'Assemblée et les Gouvernements peuvent et doivent s'attacher à obtenir des résultats plus étendus encore que par le passé, et pour cela s'assurer les moyens d'une plus grande efficacité.

Une constatation s'impose alors : les efforts européens sont divisés en deux organisations indépendantes, sinon concurrentes. La fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. est donc l'élément essentiel de toute réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe.

1.2. II. La fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E.

8. La fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. est indispensable. Le rapport du Secrétaire Général ad interim (Doc. 682) frappe par la complexité des procédures qui ont été imaginées pour assurer leurs contacts. L'accent a été mis sur l'« identité distincte des deux organisations et sur leur indépendance absolue ». Et il s'agit d'organisations qui, à deux exceptions près, ont exactement les mêmes membres ! Rien d'étonnant à ce que le Secrétaire Général reconnaisse que les risques de chevauchements persistent.

La dualité joue fatalement au détriment de l'une des organisations — en fait, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dernier venu en date après une O. E. C. E. déjà solidement établie. En outre, l'Assemblée n'a pas, à l'intérieur du Conseil de l'Europe, de correspondant gouvernemental utile pour ce qui devrait être un des secteurs les plus importants de son activité, la coopération économique.

9. La fusion est possible. Le rapport du Secrétaire Général et l'Avis n° 26 présenté par M. de la Vallée Poussin le montrent clairement. Il faut aller plus loin que les aménagements administratifs proposés dans le rapport et réclamer la solution radicale qui y est, d'ailleurs envisagée : conclure une convention fondant en une seule les deux organisations.

La fusion permettrait à l'Assemblée Consultative de fonctionner également comme Assemblée de l'O. E. C. E. et de la zone de libre-échange. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le Conseil de l'O. E. C. E. seraient remplacés par un organe unique qui remplirait l'ensemble de leurs fonctions. Les deux secrétariats seraient également intégrés. Des dispositions particulières seraient adoptées en ce qui concerne le Portugal et la Suisse, ainsi que les autres pays associés sous des formes diverses aux travaux de l'O. E. C. E., de manière à ne pas modifier les conditions de leur collaboration présente s'ils ne désirent pas participer aux travaux parlementaires ou aux discussions gouvernementales sur les questions aujourd'hui de la compétence propre du Conseil de l'Europe.

10. Que peut faire l'Assemblée pour favoriser la fusion? Comme le demande l'Avis n° 26, celle-ci doit être considérée comme « un problème politique de première importance qui doit être examiné au niveau des gouvernements ». Pour provoquer cet examen, il faut faire plus que la simple transmission d'une recommandation aux Délégués des Ministres.

Le Bureau propose à l'Assemblée :

- a. de charger le Bureau de constituer un groupe de travail formé d'un petit nombre de Représentants et d'experts spécialement qualifiés, qui aurait à établir, à partir des précédentes délibérations de l'Assemblée, du rapport du Secrétaire Général, de l'Avis n° 26 et des travaux des commissions de liaison Conseil de l'Europe-O. E. C. E., les bases précises d'un accord de fusion entre le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E.;

- b. de demander au Président de l'Assemblée et au Secrétaire Général de rencontrer ultérieurement les gouvernements des divers Etats membres pour les saisir du problème et leur remettre les propositions de l'Assemblée.

1.3. III. Les réformes institutionnelles

11. A l'occasion de la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E., certains aménagement devraient être introduits pour rendre plus efficace l'organisation unifiée.

Le Bureau a passé en revue les propositions précédemment formulées par l'Assemblée. Il a été décidé de communiquer à tous les Représentants une note établie, à la demande du Bureau, par le Secrétaire Général, note qui analyse le contenu de ces propositions et la suite qui leur a été donnée (Doc. 764). Il a toutefois estimé que, dans la phase actuelle, l'Assemblée devrait se limiter à un petit nombre de demandes simples dont elle pourrait réclamer la réalisation avec une plus grande autorité. Il propose qu'elle se borne aux quatre modifications suivantes.

1.3.1. (a) Présidence du Comité des Ministres par le Secrétaire Général

12. Maintenant qu'une personnalité politique a été désignée comme Secrétaire Général, cette fonction doit recevoir une autorité nouvelle. Il conviendrait de retenir des dispositions analogues à celles adoptées par l'O. T. A. N. à la suite de la nomination de M. Spaak. En particulier, le Secrétaire Général de l'organisation unifiée devrait présider le Comité des Ministres et être autorisé à parler en son nom devant l'Assemblée. La liaison entre l'Assemblée et les gouvernements serait ainsi assurée d'une manière permanente, et le Secrétaire Général serait à même de jouer un double rôle d'impulsion et de conciliation.

1.3.2. (b) Extension au Conseil de l'Europe des pouvoirs actuels de l'O. E. C. E.

13. Le Conseil de l'O. E. C. E. dispose, aux termes de l'article 13, paragraphe (a) de la Convention européenne de Coopération économique, du pouvoir de « prendre des décisions que les Membres exécuteront ». Dans le Conseil ministériel de l'organisation fusionnée, ce pouvoir devrait être étendu aux domaines actuellement de la seule compétence du Conseil de l'Europe.

La pratique prévue à l'article 14 de la Convention O. E. C. E. (« dès lors qu'un Membre déclare ne pas être intéressé à une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour les autres Membres ») serait également étendue à l'organisation unifiée et compléterait avantageusement la procédure des accords partiels. Bien entendu, cette extension ne porterait pas atteinte aux dispositions des alinéas (b), (c) et (d) de l'article 20 du Statut du Conseil de l'Europe, aux termes desquelles certaines décisions du Comité des Ministres peuvent être prises à la majorité simple ou qualifiée.

Le Bureau tient à souligner l'extrême modération de la proposition qu'il présente. Elle reste dans les limites de la coopération intergouvernementale la plus classique. Il semble que dans certaines organisations européennes rattachées à l'O. E. C. E., comme la Conférence européenne des Ministres des Transports, des dispositions plus souples soient appliquées.

1.3.3. (c) Publicité des votes au Conseil des Ministres

14. Le secret dont le Comité des Ministres entoure ses délibérations est l'un des principaux éléments d'irritation dans ses rapports avec l'Assemblée. Lorsqu'une recommandation est repoussée du fait de l'opposition d'un ou de plusieurs gouvernements, comment admettre que l'Assemblée ne soit pas informée des pays opposants et des motifs de leur opposition? Les votes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, où des problèmes infiniment plus graves sont débattus, ne sont-ils pas publics?

Il nous est généralement répondu que la publicité des votes romprait la solidarité dans le Comité des Ministres. On assimile celui-ci à un gouvernement où le secret des délibérations garantit la cohésion de l'équipe ministérielle. Dans ce cas, l'exigence du secret a pour but d'assurer la responsabilité collective du gouvernement devant son parlement, alors qu'ici le secret a pour seul résultat de permettre au Comité des Ministres et aux gouvernements qui y sont représentés d'échapper à toute responsabilité, aussi bien devant l'Assemblée Consultative que devant les parlements nationaux.

1.3.4. (d) *Autonomie administrative et budgétaire de l'Assemblée*

15. Les dispositions du Statut relatives au budget de l'Assemblée et au fonctionnement du Greffe ont été arrêtées à une époque où n'existait encore aucune assemblée parlementaire européenne. Une excessive prudence des gouvernements les a rendues exagérément restrictives. Depuis, des formules beaucoup plus souples ont été retenues pour l'Assemblée de la Communauté Charbon-Acier et même pour l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale. Une autonomie budgétaire et administrative du même ordre devrait être accordée aujourd'hui à l'Assemblée Consultative.

16. Le Bureau s'est également préoccupé de la participation des ministres aux débats de l'Assemblée. La pratique s'est établie depuis de nombreuses années que le rapport statutaire du Comité des Ministres et les rapports supplémentaires soient présentés à chaque partie de session par le Président du Comité des Ministres ou, en son nom, par un autre membre du Comité. L'incident intervenu au mois d'octobre pourrait rendre souhaitable, afin d'éviter toute ambiguïté, que cette obligation fut consignée dans le Statut.

L'accord des gouvernements sur la proposition faite ci-dessus (paragraphe 12) de confier la présidence du Comité des Ministres au Secrétaire Général rendrait une telle précaution superflue. Il y aura cependant lieu de garder à l'esprit cette préoccupation lorsque s'engageront les discussions sur la réforme institutionnelle.

17. Le Bureau croit devoir insister pour que l'Assemblée s'en tienne à ces seules demandes. L'expérience de sept ans de négociations sur la réforme du Statut, et en particulier de celles qui se sont engagées l'année dernière à la suite de l'Avis n° 13-14, prouve la vanité de propositions trop nombreuses et trop détaillées à partir desquelles la discussion s'enlise dans les controverses d'experts.

1.4. IV. *Les méthodes de travail de l'Assemblée*

18. Dans la perspective de ce rapport, il n'y a pas lieu d'envisager un accroissement des pouvoirs statutaires de l'Assemblée. Son autorité et son influence seront considérablement accrues lorsqu'à ses fonctions actuelles elle ajoutera celles d'Assemblée de l'O. E. C. E. et de la zone de libre-échange, mais son caractère consultatif demeurera.

Par contre, l'Assemblée devra faire un sérieux effort pour utiliser à plein les possibilités que lui donne dès aujourd'hui le Statut et s'adapter à l'orientation nouvelle qui a été définie ci-dessus.

19. L'Assemblée se plaint de n'être qu'un forum et n'approfondit pas assez l'étude de questions qui pourraient aboutir plus rapidement à des résultats pratiques. Il y aura, au cours de la session 1957-1958, trois longs débats de politique générale. On peut se demander si leur répétition à peu d'intervalle ne risque pas de nuire à leur résonance et à l'autorité de l'Assemblée.

En cinq ans d'existence, l'Assemblée Commune de la C. E. C. A. n'a tenu qu'exceptionnellement des débats généraux sur l'intégration économique de l'Europe qui, pourtant, la préoccupe au premier chef, alors que le Conseil de l'Europe les multipliait. Mais l'Assemblée Commune étudiait en profondeur les problèmes précis qui se posaient au premier marché commun et contribuait à leur solution, tandis que l'Assemblée Consultative formulait des vœux répétés sur l'intégration économique en n'accordant qu'une attention des plus distraites aux propositions pratiques préparées par ses commissions dans les matières de la compétence du Conseil de l'Europe.

20. L'Assemblée Consultative doit continuer à débattre des grands problèmes de la politique européenne et mondiale, nous l'avons dit. Encore faut-il que ces débats soient plus espacés et plus serrés. L'Assemblée doit aussi consacrer la part la plus importante de son activité aux domaines où existe effectivement une volonté politique commune chez les gouvernements, de manière à y procéder à des études en profondeur.

La fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. lui donnera des responsabilités majeures en matière économique, surtout en cas de création d'une zone de libre-échange. Elle doit prendre conscience qu'une coopération économique étroite lui imposera de se consacrer à une étude plus attentive de l'évolution de la conjoncture et de nombreuses autres questions « techniques » telles que le développement des investissements dans les secteurs-clés, l'organisation des transports, le régime des ententes, les mouvements de main-d'oeuvre, etc. Quand ces problèmes, au lieu de faire le vide dans l'hémicycle, deviendront les principaux sujets de discussion, quand, à la suite de leur examen, les Représentants accepteront de se compter, voire de s'opposer, sur des résolutions ayant quelque substance, alors nous serons en droit de demander aux gouvernements plus d'influence et plus d'attributions.

21. En présentant ses premières observations sur la réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe, votre Bureau voudrait souligner l'urgence de l'action à entreprendre. L'entrée en vigueur des Traités de Rome et les négociations sur la zone de libre-échange rendront pendant les prochains mois les gouvernements et les parlements sensibles à la nécessité d'une rationalisation. Nous devons profiter de ces circonstances plus favorables, mais nous ne disposerons que de peu de temps pour convaincre les gouvernements et les contraindre à l'action. C'est dans cette perspective que le Bureau souhaite que l'Assemblée engage la discussion.

B. Projet de directive présenté par le Bureau de l'Assemblée

L'Assemblée

Charge le Bureau de constituer un groupe de travail formé d'un petit nombre de Représentants et d'experts spécialement qualifiés, qui auront à établir :

- a. les bases précises d'un accord de fusion entre le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E., à partir notamment de l'Avis n° 26, des propositions présentées au cours des discussions dans l'Assemblée, du rapport du Secrétaire Général ad interim ([Doc. 682](#)) et des travaux des commissions de liaison Conseil de l'Europe — O. E. C. E.; et
- b. des propositions d'amendement au Statut du Conseil de l'Europe, à partir du rapport du Bureau ([Doc. 763](#)) et compte tenu des points de vue exprimés au cours de la discussion dans l'Assemblée.

Le groupe de travail remettra ses conclusions au Bureau qui consultera à leur sujet les commissions intéressées et devra saisir l'Assemblée de propositions au cours de la première partie de la dixième Session.