



Doc. 845

05 septembre 1958

Réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Jacques BICHET, France

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie



A. Projet de résolution relatif à la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E.

L'Assemblée,

Convaincue qu'il est indispensable de rationaliser les institutions européennes ;

Convaincue qu'il est nécessaire de renforcer les institutions de l'O.E.C.E., notamment par l'adjonction à son mécanisme intergouvernemental d'une assemblée parlementaire ;

Estimant que ces deux objectifs seront atteints par la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E.,

Décide :

1. d'approuver le plan de fusion des deux organisations faisant l'objet du projet de convention- cadre ci-après ;
2. d'inviter le Bureau de l'Assemblée et le Secrétaire Général à prendre au moment le plus opportun toutes dispositions qu'ils jugent appropriées afin d'obtenir le soutien des gouvernements membres en faveur de ce plan.

Projet de convention-cadre² tendant à organiser la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E.

Les Gouvernements de....,

Désireux de simplifier et de rendre plus efficaces les mécanismes de la coopération européenne ;

Vu la Convention de Coopération économique européenne du 16 avril 1948 (ci-après dénommée « la Convention »), et en particulier le 2 e alinéa de son préambule ;

Vu le Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949 (ci-après dénommé « le Statut »), et en particulier le 3 e alinéa de son préambule ;

Considérant que l'intégration européenne serait facilitée par la fusion des deux organisations,

Sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE 1er

Les Parties Contractantes créent par la présente Convention une organisation qui prendra le nom d'« Union Européenne » (ci-après dénommée « l'Union »). Cette organisation assumera les tâches jusqu'alors dévolues à l'Organisation Européenne de Coopération Économique et au Conseil de l'Europe.

ARTICLE 2

But

1. Le but de l'Union est :
 - a. de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;
 - b. de réaliser une économie européenne saine et de favoriser le progrès économique et social.
2. Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence de l'Union.

ARTICLE 3

Obligations générales

Les Parties Contractantes s'engagent à collaborer à la poursuite du but défini à l'article 2 ci-dessus.

(Suit ici l'essentiel des obligations découlant des articles 2 à 9 de la Convention et de l'article 3 du Statut).

2. Ce projet de convention-cadre a seulement pour objet de définir les principes généraux qui devraient servir de base à la fusion proposée du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. Il n'embrasse pas tous les aspects du problème. Lorsque l'accord sera acquis sur le principe de la fusion, il y aura lieu d'établir un instrument juridique plus détaillé et plus complet. Le présent texte a été rédigé en vue de faciliter la discussion sur les principes, une rédaction plus détaillée étant délibérément renvoyée à un stade ultérieur. Toutefois, l'adoption de la procédure de l'article 11 permettrait de renvoyer au Comité mixte provisoire créé par la convention le règlement de nombreuses modalités d'exécution.

ARTICLE 4

Membres

1. Sont Membres de l'Union les Parties à la présente Convention.
2. Le Conseil peut, à la majorité des deux tiers des Membres et après avoir consulté l'Assemblée, inviter d'autres États européens à devenir Membres de l'Union.
3. Un État européen ou non-européen peut être associé à l'Union ou participer à certaines de ses activités en vertu d'un accord conclu entre l'Union et l'État intéressé conformément à l'article 5 (b) ci-dessous.
4. (Retrait et suspension)³.

ARTICLE 5

Pouvoirs

En vue d'atteindre le but défini à l'article 2 ci-dessus, l'Union peut :

- a. prendre des décisions que ses Membres exécuteront ;
- b. conclure des accords avec un ou plusieurs de ses Membres, avec des États non membres et avec des organisations internationales. Les accords conclus avec des États non membres peuvent prévoir l'association de ces États à l'Union ou leur participation à certaines de ses activités ;
- c. faire des recommandations aux gouvernements des Membres, à d'autres gouvernements, à des organisations internationales ;
- d. élaborer des accords et des conventions entre ses Membres ou certains d'entre eux, notamment pour harmoniser leurs législations respectives.

ARTICLE 6

Décisions

A moins que l'Union n'en décide autrement dans des cas spéciaux, les décisions visées à l'article 5 (a) sont prises par accord mutuel de tous les Membres. 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

. ARTICLE 7

Structure

Les organes de l'Union Européenne sont

1. Le Conseil,
2. L'Assemblée européenne,
3. Le Secrétariat.

ARTICLE 8

Le Conseil

Le Conseil, composé de représentants de tous les Membres, est l'organe compétent pour agir au nom de l'Union.

Le rôle jusqu'à présent dévolu au Conseil de l'O.E.C.E. et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est assumé par le Conseil. Le Conseil demande l'avis de l'Assemblée. Sous réserve des dispositions prévues à l'article 6 ci-dessus, le Conseil statue en principe à la majorité des deux tiers des Membres.

Les organismes subsidiaires, comités ou commissions techniques déjà créés dans le cadre des deux organisations seront maintenus, sauf décision contraire du Conseil.

3. Ces dispositions seraient fondées sur les articles 7 à 9 du Statut et sur l'article 27 de la Convention.

ARTICLE 9

L'Assemblée européenne

1. L'Assemblée européenne est l'organe délibérant de l'Union. Elle peut discuter de toutes questions relevant de la compétence de l'Union et adresser, à leur sujet, des recommandations au Conseil, à des gouvernements et à des organisations internationales.
2. L'Assemblée reçoit, au moins une fois par an, des rapports sur les activités du Conseil et peut lui adresser des recommandations à ce sujet.
3. L'Assemblée est composée... (conformément aux dispositions des articles 25 et 26 du Statut).
4. Le Président de l'Assemblée est chargé d'autoriser les engagements de dépenses au nom de l'Assemblée, dans les limites des crédits inscrits au budget de celle-ci, une fois ce budget approuvé par le Conseil après avis de l'Assemblée.
5. Le Greffier est nommé par l'Assemblée sur proposition du Bureau. Il fournit à l'Assemblée et à ses commissions l'assistance dont elles peuvent avoir besoin.
6. Sans préjudice des paragraphes précédents du présent article, l'Assemblée adopte son règlement intérieur.

ARTICLE 10

Secrétariat

1. Le Secrétariat est composé du Secrétaire Général, d'un ou de plusieurs Secrétaires Généraux adjoints, du Greffier de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint et du personnel nécessaire. Le Secrétariat fournit aux organes de l'Union toute l'assistance nécessaire à leur bon fonctionnement.
2. Le Secrétaire Général est nommé par l'Assemblée sur recommandation du Conseil. Les Secrétaires Généraux adjoints sont nommés par le Conseil.
3. Sans préjudice du droit des ministres d'assurer par roulement la présidence du Conseil dans des circonstances importantes, le Secrétaire Général ou son représentant préside de manière habituelle les réunions des organes gouvernementaux de l'Union. Le Secrétaire Général a toujours voix consultative.
4. Les membres du personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire Général, conformément au règlement administratif.

ARTICLE 11

Dispositions transitoires

1. La fusion des deux organisations s'effectuera par étapes, échelonnées sur une période, de [3] ans.
2. Un Comité mixte provisoire de six membres (trois membres étant désignés par le Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et trois membres par le Président du Conseil de l'O.E.C.E.) sera chargé de prendre toutes décisions nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions de la présente Convention.

Le Comité mixte provisoire fixera notamment la ou les dates à partir desquelles le Conseil assumera les rôles actuels du Conseil de l'O.E.C.E. et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que la ou les dates à partir desquelles les Secrétariats des deux organisations seront fusionnés en un Secrétariat unique.

3. Dans l'accomplissement de cette tâche, le Comité mixte provisoire évitera de prendre des mesures de nature à entraver le fonctionnement normal des organes intéressés. Il assurera notamment aux divers organismes créés dans le cadre de l'O.E.C.E. la continuité et l'indépendance qui leur sont nécessaires pour remplir efficacement leurs fonctions.

B. Projet de recommandation relatif au fonctionnement du Conseil de l'Europe

L'Assemblée,

Ayant entrepris l'étude de la réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe ;

Considérant que la règle du huis clos pour les délibérations du Comité des Ministres a pour objet de faciliter les négociations intergouvernementales, mais que le principe de la responsabilité de l'exécutif se trouve mis en échec si l'attitude adoptée par les gouvernements membres en conclusion des débats ne peut être connue ;

Considérant, d'autre part, qu'une plus grande continuité d'action serait obtenue dans le travail du Comité des Ministres s'il était doté d'un Président permanent, et qu'une meilleure liaison serait assurée entre le Comité et l'Assemblée si ce Président était le Secrétaire Général suivant en cela les précédents créés par l'O.T.A.N. et par l'U.E.O.,

Recommande au Comité des Ministres :

1. d'informer l'Assemblée de manière habituelle — comme le permet l'article 21 (b) du Statut — du vote de chaque gouvernement membre sur les recommandations de l'Assemblée, sous réserve toutefois qu'une telle information puisse être retardée ou refusée lorsque des circonstances particulières l'exigent ;
2. de confier la présidence permanente du Comité des Ministres, au niveau des Ministres aussi bien qu'au niveau des Délégués — comme le permet l'article 18 du Statut — au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sans préjudice du droit des ministres de conserver la présidence dans des occasions particulièrement importantes.

C. Exposé des motifs

1.

1. En adoptant la Directive 115⁴, à la suite du débat sur la réforme institutionnelle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a approuvé l'orientation générale donnée par le Bureau dans son rapport (Doc. 763). En conséquence, le Bureau a considéré que sa tâche se limitait à établir avec l'assistance du groupe de travail des textes précis sur les principales modalités d'un accord de fusion Conseil de l'Europe-O. E. C. E. ainsi que sur certains aménagements à apporter immédiatement au fonctionnement du Conseil de l'Europe. Ces deux catégories de questions sont traitées successivement dans les deux parties du présent rapport.

1.1. PREMIÈRE PARTIE - La fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E.

Observations générales

2. Le groupe de travail a procédé à un échange de vues préliminaire sur le principe même de la création d'une organisation européenne unique par fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. Il a constaté que la Directive 115 de l'Assemblée le conduisait à aborder le problème des rapports entre le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E. sous un aspect entièrement nouveau. Jusqu'ici, sous réserve d'initiatives isolées de l'Assemblée, les efforts du Conseil de l'Europe ont tendu à développer sur une base bilatérale la coopération entre les deux organisations, chacune gardant son originalité propre. Les « commissions de liaison » créées à cet effet n'ont sans doute pas encore épuisé toutes les possibilités d'une semblable coopération. En particulier, on pourrait concevoir, comme l'ont suggéré certains Représentants dans l'Assemblée, que cette coopération aboutît à faire de l'Assemblée Consultative l'Assemblée de la zone de libre-échange, voire même celle de l'O. E. C. E., ce qui semblerait soulever moins de difficultés que la fusion des deux organisations. Le groupe de travail a toutefois constaté qu'il se trouvait devant une volonté arrêtée de la grande majorité de l'Assemblée et d'un désir général des gouvernements d'assurer la rationalisation des activités européennes « à quinze ». De ce point de vue, la fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E. a une portée politique considérable et constitue un problème de gouvernement. En l'abordant sous cet angle, l'Assemblée agit conformément à sa-meilleure tradition : elle dégage ce qui est l'intérêt commun de l'Europe et ce qui devrait être la volonté politique commune des gouvernements.

3. Les conclusions du groupe de travail, puis du Bureau ont pris la forme d'un projet de « convention-cadre », c'est-à-dire une convention dont le contenu est volontairement limité aux seuls problèmes de première importance que pose la fusion, sur lesquels l'Assemblée peut utilement suggérer une orientation. Il appartiendra ensuite aux experts gouvernementaux de mettre au point des modalités plus détaillées lorsque les gouvernements auront pris position sur le principe de la fusion. La « convention-cadre » devrait être négociée entre les dix-sept pays signataires de la Convention de Coopération économique européenne du 16 avril 1948 et (pour quinze d'entre eux) du Statut du Conseil de l'Europe. Elle vise non pas à abroger le contenu de ces conventions, mais à leur apporter les aménagements ou compléments nécessaires pour que leur juxtaposition détermine la compétence, les pouvoirs et les structures d'une organisation unique.

4. Le groupe de travail a tenu compte de diverses études et discussions dans l'Assemblée sur les relations du Conseil et de l'O. E. C. E., et notamment de la Recommandation 25 adoptée en 1952 sur le rapport de M. Bohy, du rapport du Secrétaire Général ad interim (Doc. 682) et de l'Avis n° 26 de l'Assemblée. Il a cru possible de dégager les principes directeurs suivants :

a. L'organisation unifiée devrait assumer à tout le moins l'ensemble des compétences et des pouvoirs attribués à l'O. E. C. E. et au Conseil de l'Europe ;

4. Directive 115 adoptée par l'Assemblée le 16 janvier 1958 : o 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. ;
(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, i En conformité de la Directive 115, le Bureau a nommé membres du groupe de travail huit Représentants à l'Assemblée Consultative : MM. Dehousse (Président de l'Assemblée, Président); Teilgen (rapporteur) ; Aktas, Badini Confalonieri, Edwards, Federspiel, Kopf et de Menthon ; et quatre experts : MM. Argod, Beloff, Colonna et von Schmieden. Le groupe a tenu deux réunions, les 10 février et 3 mars 1958.

- b. Les Membres fondateurs de l'organisation unifiée seraient les États qui sont actuellement à la fois membres de l'O. E. C. E. et membres du Conseil de l'Europe. D'autres États européens ou non-européens seraient libres de participer à certains des organes ou institutions fonctionnant dans le cadre de l'organisation, de façon que les possibilités d'« association » ou d'« appartenance partielle » existant dans l'O. E. C. E. soient maintenues ;
- c. A l'intérieur de l'organisation unifiée, et sous réserve de mesures de rationalisation, les divers organes ou institutions composant précédemment le Conseil de l'Europe ou l'O. E. C. E. garderaient leur originalité et le degré d'autonomie nécessaire à leur bon fonctionnement ;
- d. La fusion serait réalisée progressivement et par étapes, sous la responsabilité d'un organe transitoire mixte désigné par les deux organisations appelées à disparaître.

Dénomination

- 5. Le groupe de travail suggère de donner à l'organisation unifiée la dénomination d'« Union Européenne » (voir convention-cadre, article 1e r).

Compétences

6. La Convention de 1948 fixe, dans son article 11, un double objectif à l'O. E. C. E. : d'une part, dans l'immédiat, « assurer le succès du programme de relèvement européen », avec l'assistance des États-Unis, d'autre part, d'une façon générale, réaliser une « économie européenne saine par la voie de la coopération économique » des États membres. Le Statut du Conseil de l'Europe dans son article 1 e r (d) donne comme but au Conseil de « réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social », objectif plus général qui recouvre celui assigné à l'O. E. C. E. La portée générale de ces dispositions est explicitée par les préambules de ces deux traités. La compétence de l'organisation unifiée, qui cumulerait la compétence générale du Conseil de l'Europe et la compétence économique propre à l'O. E. C. E., sera donc déterminée par référence à l'article 1 e r du Statut du Conseil et à l'article 11 de la Convention de l'O. E. C. E. ainsi qu'aux préambules de ces deux accords (voir convention-cadre, article 2, paragraphe 1). Comme le spécifie le Statut du Conseil de l'Europe (article 1 e r , d), les questions relatives à la défense nationale ne seraient pas de la compétence de l'organisation unifiée (voir convention-cadre, article 2, paragraphe 2).

7. Les activités de l'O. E. C. E. ont porté plus sur les problèmes économiques et financiers que sur les problèmes sociaux. Certains membres du groupe de travail ont fait remarquer à cet égard que l'établissement d'une politique sociale commune des États membres impliquerait vraisemblablement de faire appel à des institutions de caractère supranational. La fusion proposée ici n'aurait évidemment pas pour résultat de donner ce caractère à l'organisation unifiée qui assumerait en matière sociale, outre les fonctions présentes de l'O. E. C. E., celles qui sont actuellement confiées au Conseil de l'Europe et dont le caractère est purement intergouvernemental.

Membres

8. Les dispositions de la Convention de 1948 sur l'objectif et les fonctions de l'O. E. C. E. sont explicitées par l'énumération détaillée des obligations que les Membres de l'O. E. C. E. s'engagent à respecter en matière économique, financière et sociale (articles 2 à 9). Ces clauses n'ont pas d'équivalent dans le Statut du Conseil de l'Europe. Par contre, celui-ci (articles 3 et 4) conditionne l'appartenance au Conseil à la reconnaissance du « principe de la prééminence du droit » et du principe en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction d'un État membre « doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Les dispositions des articles 2 à 9 de la Convention de l'O. E. C. E. et de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe devraient être reprises dans le statut de l'organisation unifiée (voir convention-cadre, article 3).

9. Les Membres « fondateurs » de l'organisation unifiée seraient les Membres actuels de l'une et l'autre organisation. À cet égard, le groupe de travail a procédé à un échange de vues sur la situation particulière du Portugal et de la Suisse, membres de l'O. E. C. E., qui ne sont pas actuellement membres du Conseil de l'Europe. Il a suggéré que des contacts soient pris en temps voulu avec des personnalités autorisées helvétiques et portugaises afin de connaître leur point de vue sur une éventuelle fusion du Conseil de l'Europe et de l'O. E. C. E.

10. Les Membres « fondateurs » de l'organisation unifiée pourraient participer de plein droit à tous les organes ou institutions fonctionnant dans le cadre de l'organisation, sous réserve des règles particulières à chacun d'eux. Toutefois, pour tenir compte des préoccupations que pourraient manifester les États

présentement non membres du Conseil de l'Europe, le groupe de travail a estimé que ces États devraient rester libres de ne participer que partiellement à l'Union. En particulier, ces États pourraient, s'ils le jugeaient préférable, ne pas se faire représenter à l'Assemblée ou ne s'y faire représenter que par des observateurs, ou encore ne s'y faire représenter qu'à certains débats — par exemple aux débats économiques, ou, le cas échéant, aux débats sur le fonctionnement de la zone de libre-échange (voir convention-cadre, article 9, paragraphe 3). Corrélativement, lorsque le Conseil serait appelé à étudier les recommandations de l'Assemblée, les États qui ne se seraient pas fait représenter dans le débat à l'Assemblée auraient la faculté de ne pas siéger ou de ne siéger que comme observateurs au cours de ces délibérations du Conseil, de manière à n'être engagés en aucune manière par les conclusions de celui-ci.

11. Les conventions européennes du Conseil de l'Europe seraient également accessibles de plein droit aux États de l'O. E. C. E. non membres du Conseil de l'Europe. Les articles organisant l'accès à ces conventions recevraient, le cas échéant, les aménagements convenables.

12. Le Statut du Conseil de l'Europe (article 5) prévoit une catégorie de « Membres associés » qui ne peuvent être représentés qu'à l'Assemblée Consultative. Le groupe de travail a toutefois considéré que cet article a été introduit dans le Statut pour tenir compte de circonstances particulières qui n'existent plus actuellement. La participation entière d'un État aux travaux de l'Assemblée sans qu'il soit représenté dans les organismes gouvernementaux ne lui a pas paru satisfaisante. Il propose donc que la notion de « Membre associé » au sens de l'article 5 du Statut soit écartée de la convention-cadre.

13. La Convention de 1948 (article 13, b) donne à PO. E. C. E. la possibilité de « conclure des accords... avec des pays non membres ». L'O. E. C. E. a ainsi établi non seulement avec les États-Unis et le Canada, qui ont joué un rôle particulier dans sa formation, mais avec d'autres États non membres (Espagne et Yougoslavie) des relations étroites qui équivalent à une « association ». L'Espagne en particulier est, en quelque sorte, « membre partiel » de PO. E. C. E. L'étendue et la nature de ces relations dépendent des « accords » — ce terme étant pris dans son sens le plus large — passés dans chaque cas, sans qu'il y ait de règle fixe : participation complète à une partie des activités de l'Organisation, participation comme observateur à une partie ou à la totalité des activités, etc. Il serait souhaitable que l'organisation unifiée, ou certains des organismes qui en dépendent, fussent à même de conclure dans l'avenir des accords analogues avec d'autres États européens ou non-européens. La convention-cadre doit donc comporter des dispositions très souples. Les stipulations introduites à cet effet dans l'article 5 (b) s'inspirent de l'article 13 (b) de la Convention de PO. E. C. E., ainsi que des clauses sur l'association qui figurent dans les Traités de Rome (article 238 du marché commun, et 206 de l'Euratom). On a tenu compte de la position spéciale de l'Assemblée en stipulant que toute participation aux travaux de celle-ci serait subordonnée à son accord préalable.

14. En ce qui concerne l'adhésion éventuelle d'autres États, les deux traités organisent des procédures différentes. La Convention de 1948 prévoit (article 25), une demande d'adhésion et un accord (unanime) du Conseil de PO. E. C. E. Le Statut du Conseil de l'Europe prévoit (articles 4, 20(c) et résolution statutaire) une invitation adressée par le Comité des Ministres statuant « à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité », après consultation de l'Assemblée. Les dispositions du Statut du Conseil en ce qui concerne la procédure d'invitation par le Comité des Ministres pourraient être retenues pour l'organisation unifiée (voir convention-cadre, article 4, paragraphe 2).

15. En matière de retrait, la Convention de l'O. E. C. E. (article 27) et le Statut du Conseil (article 7) contiennent des dispositions équivalentes. L'exclusion d'un Membre de l'O. E. C. E. peut être prononcée par accord mutuel des autres Membres, en cas d'inexécution des obligations de la Convention (article 26). Le Statut du Conseil (articles 8 et 9) prévoit la suspension du droit de représentation à l'Assemblée Consultative en cas de non-exécution des obligations financières, et l'exclusion (après une suspension préalable) en cas d'infraction aux dispositions de l'article 3 (respect des droits de l'homme). Ces décisions sont prises, après consultation de l'Assemblée, par le Comité des Ministres statuant en principe à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (article 20 (d) et résolution statutaire). Dans l'organisation unifiée, les motifs d'exclusion prévus dans la Convention de l'O. E. C. E. et le Statut du Conseil devraient être conjointement retenus. Par contre, en ce qui concerne la procédure d'exclusion, on se ralliera aux dispositions plus souples du Statut du Conseil de l'Europe.

Pouvoirs

16. Les pouvoirs de l'organisation unifiée seraient fixés par combinaison des articles 13 et 14 de la Convention de l'O. E. C. E. et 15 du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que des résolutions statutaires (voir convention-cadre, articles 5 et 6). Sur l'ensemble des matières qui sont actuellement de la compétence du Conseil de l'Europe ou de l'O. E. C. E., l'organisation unifiée pourrait ainsi prendre, par accord mutuel de ses

Membres, des décisions que les Membres devraient exécuter (article 13 (a) de la Convention de l'O. E. C. E.). L'abstention d'un] État membre ne ferait pas obstacle à une décision qui resterait obligatoire pour les autres Membres (article 14 de la Convention de l'O. E. C. E.). L'organisation pourrait également élaborer des conventions ou accords entre ses Membres ou certains d'entre eux, adopter des recommandations non contraignantes et des résolutions, suivant les procédures en usage au Conseil de l'Europe (voir ci-dessous, paragraphe 18), conclure des accords avec des organisations internationales ou des États tiers (article 13 (b) de la Convention de l'O. E. C. E.). Ces accords pourraient notamment permettre l'établissement de relations d'association prévues ci-dessus (voir paragraphe 13).

Structure intérieure

(a) Les organes intergouvernementaux

17. La Convention de 1948 (article 15) stipule que « un Conseil composé de tous les Membres est l'organe duquel émanent toutes les décisions ». Au Conseil de l'Europe (article 13), c'est le Comité des Ministres qui est « l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe ». Alors que la Convention de l'O. E. C. E. ne contient aucune règle sur la composition du Conseil, le Statut du Conseil de l'Europe arrête que les représentants au Comité des Ministres sont les ministres des Affaires Étrangères (article 14). L'Assemblée a généralement regretté la rigidité de cette dernière clause⁵. Il conviendrait de reprendre pour l'organisation unifiée les dispositions de la Convention de l'O. E. C. E. et d'organiser sur ces bases un Conseil intergouvernemental unique. Celui-ci rassemblerait des représentants des États membres choisis chaque fois en fonction des problèmes traités et qui pourraient être des hauts fonctionnaires, les ministres des Finances, des ministres techniques, ou encore les ministres des Affaires Étrangères ou les Premiers Ministres (voir convention-cadre, article 8, paragraphe 1).

18. Le Conseil, organe exécutif de l'organisation unifiée, exercerait les pouvoirs confiés à celle-ci (voir paragraphe 16 ci-dessus) et aurait notamment la responsabilité des décisions à prendre à l'unanimité. Il pourrait également adopter à l'unanimité des recommandations et à la majorité simple ou qualifiée les résolutions moins importantes énumérées dans l'article 20, paragraphes (b), (c) et (d) du Statut du Conseil de l'Europe. Plus généralement, il exercerait les pouvoirs qui ont été confiés au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et au Conseil de l'O. E. C. E. par des accords ou conventions conclus dans le cadre de ces organisations (comme, par exemple, l'Accord instituant l'Union Européenne de Paiements et la Convention européenne des Droits de l'Homme) ou par des décisions (voir convention-cadre, article 8, paragraphe 2). Le groupe de travail a estimé que l'extension à l'organisation unifiée des dispositions de l'article 14 de la Convention de l'O. E. C. E. rendrait sans objet la procédure d'accords partiels utilisée au Conseil de l'Europe. Par combinaison des articles 15 (a) du Statut du Conseil de l'Europe et 17 et annexe de la Convention de l'O. E. C. E., le Conseil de l'organisation unifiée examinerait les mesures propres à réaliser les buts de l'organisation, soit sur recommandation de l'Assemblée, soit de sa propre initiative, soit sur proposition du Secrétariat Général ou d'un autre organe compétent de l'organisation.

19. En ce qui concerne les comités techniques et les autres organismes qui ont été constitués jusqu'ici par le Conseil de l'O. E. C. E. ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre des articles 15 (c) et 19 de la Convention de l'O. E. C. E. ou 17 du Statut du Conseil de l'Europe (qui sont à peu près équivalents), la fusion n'entraînerait aucun changement de leur structure ou de leur fonctionnement, sous réserve d'éventuels regroupements de comités ayant des tâches voisines. En particulier, rien ne serait modifiée aux règles qui régissent le Comité de direction des échanges, le Comité de direction de l'Union Européenne de Paiements et les autres organismes qui dépendent de l'O. E. C. E. (voir convention-cadre, article 8, paragraphe 3).. De la même manière, la fusion ne porterait pas atteinte à la structure ni au fonctionnement des organes qui pourraient être créés en vue d'instituer la zone (le libre-échange. Elle ne ferait évidemment pas obstacle à l'adoption éventuelle par le Conseil d'une procédure spéciale pour traiter des problèmes relatifs à la zone et prendre des décisions à leur sujet (voir également paragraphe 10 ci-dessus et paragraphe 20 ci-dessous)

(b) L'organe parlementaire

20. L'Assemblée Consultative que le groupe de travail propose de nommer « Assemblée européenne » deviendrait l'« organe délibérant » de l'organisation unifiée. Le statut de celle-ci devrait reprendre les dispositions des articles 22 à 35 du Statut du Conseil de l'Europe (voir convention-cadre, article 9, paragraphes 1, 3 et 6). Toutefois, l'Assemblée devrait disposer d'une autonomie financière et administrative plus grande, à l'exemple de ce qui a été retenu pour l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (voir convention-cadre, article 9, paragraphes 4 et 5). Les rapports entre l'Assemblée européenne et le Conseil

5. Voir notamment Recommandation 147 (1957)

seraient régis par les mêmes règles qui organisent actuellement les rapports entre le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative. En particulier, l'Assemblée recevrait régulièrement communication de rapports du Conseil sur l'ensemble de son activité et adresserait à celui-ci des recommandations sur les questions dont elle se serait saisie à la demande du Conseil ou de sa propre initiative (voir convention-cadre, article 9, paragraphes 1 et 2). Les représentants du Conseil pourraient participer aux débats de l'Assemblée. En cas d'établissement d'une zone de libre-échange, ces dispositions permettraient à l'Assemblée Consultative de jouer le rôle d'Assemblée de la zone de libre-échange avec les attributions que l'accord créant la zone lui confierait, compte tenu notamment des observations du paragraphe 10 ci-dessus sur la participation de certains États membres aux travaux de l'Assemblée. Il n'y aurait donc pas d'immixtion de l'Assemblée dans le travail proprement intergouvernemental du Conseil de l'organisation unifiée et de ses organes. De même, il ne serait porté aucune atteinte au droit de l'Assemblée de tenir régulièrement des débats généraux sur les grandes problèmes de la politique mondiale.

(c) Le Secrétariat

21. Le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et celui de l'O. E. C. E. seraient progressivement fusionnés en un Secrétariat unique sous réserve des mesures qui seraient retenues pour assurer une autonomie plus grande du Greffe de l'Assemblée (voir convention-cadre, article 10). Les dispositions des articles 15 (c) et 17 (c) de la Convention de l'O. E. C. E. et de l'annexe à la Convention de l'O. E. C. E. sur les fonctions du Secrétaire Général seraient étendues à l'organisation unifiée. Comme l'a demandé l'Assemblée, le Secrétariat unifié devrait être considéré comme un des organes de l'Union Européenne. Pour la nomination du Secrétaire Général de l'organisation unifiée, on retiendra les dispositions de l'article 36 (b) du Statut du Conseil de l'Europe (nomination par l'Assemblée Consultative sur recommandation du Comité des Ministres, celui-ci présentant au moins deux candidats), de préférence à celles de l'article 17 (b) de la Convention de l'O. E. C. E. (nomination par le Conseil). Le Secrétaire Général « investi » par les deux organes, intergouvernemental et parlementaire, de l'Union Européenne, et possédant ainsi leur confiance, pourra servir de lien permanent entre eux. Par contre, de même que le Greffier de l'Assemblée serait nommé par l'Assemblée seule (paragraphe 20 ci-dessus, et convention-cadre, article 9, paragraphe 5), de même les Secrétaires Généraux adjoints qui assumeraient des responsabilités dans le fonctionnement des seuls organes intergouvernementaux, ne seraient nommés que par le seul Conseil (voir convention-cadre, article 10, paragraphe 2).

Mise en oeuvre de la convention-cadre

22. Le groupe de travail a estimé que la fusion du Conseil et de l'O. E. C. E. devrait être réalisée progressivement et par étapes. La convention instituant l'organisation unifiée devrait toutefois fixer un terme à la réalisation de cette fusion (voir convention-cadre, article 11, paragraphe 1). Le groupe de travail propose qu'elle soit achevée dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la convention. Cette dernière, même si elle entre dans plus de détails que la convention-cadre proposée ici, devrait, de l'avis du groupe de travail, se limiter le plus possible aux questions de principe et confier la mise en oeuvre de la fusion à un Comité mixte provisoire de six membres émanant des deux organisations appelées à disparaître. Ce serait donc ce Comité mixte qui déterminerait à quel moment le Conseil commencerait à assumer tout ou partie des fonctions du Comité des Ministres, ou du Conseil de l'O. E. C. E., dans quelles conditions l'intégration des Secrétariats serait réalisée et qui, plus généralement, prendrait toute mesure d'adaptation nécessitée par la fusion (voir convention-cadre, article 11, paragraphe 2). Bien entendu, la bonne marche des deux organisations ne devrait pas être affectée. En particulier, il apparaît souhaitable que les organismes divers qui fonctionnent actuellement dans le cadre de l'O. E. C. E. conservent leurs liens particuliers et leur cohésion dans l'organisation unifiée (voir convention-cadre, article 11 paragraphe 3).

23. Votre Bureau suggère que l'Assemblée adopte une résolution plutôt qu'une recommandation au Comité des Ministres. Cette manière de procéder permettrait de consigner dans un texte le désir de l'Assemblée de fusionner le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E. et de demander au Président de l'Assemblée et au Secrétaire Général de discuter ces propositions avec les gouvernements membres. On pourrait, à ce stade, espérer parvenir à de meilleurs résultats sans recommandation formelle invitant le Comité des Ministres collectivement à prendre des mesures positives, étant donné qu'il est peu probable que cet organe soit déjà en état de prendre une décision formelle sur la question. Cette procédure correspondrait en outre à la suggestion faite par le Bureau à l'Assemblée au mois de janvier ([Doc. 763](#)).

1.2. DEUXIÈME PARTIE - Aménagements immédiats au fonctionnement du Conseil de l'Europe

24. Votre Bureau a estimé que, sans attendre la mise en oeuvre de la fusion du Conseil et de l'O. E. C. E., certains aménagements devraient être immédiatement apportés au fonctionnement du Conseil de l'Europe par modification soit du Statut, soit des règlements intérieurs de l'Assemblée ou du Comité des Ministres. Il a retenu les dispositions suivantes.

1.2.1. Publicité des votes au Comité des Ministres

25. La majorité du groupe de travail a fait siennes les constatations présentées dans le rapport du Bureau à l'Assemblée (Doc. 763, paragraphe 14). La publicité des votes au Comité des Ministres contraindrait chaque gouvernement à assumer pleinement ses responsabilités vis-à-vis des recommandations de l'Assemblée, et rendrait ainsi possible l'exercice du contrôle parlementaire dans chaque pays et du droit de regard de l'Assemblée Consultative elle-même. Les travaux du Comité des Ministres et du Conseil de l'Europe gagneraient en netteté et en autorité. Certains membres du groupe de travail ont cependant fait valoir que cette publicité aurait de sérieux inconvénients. Ils ont fait remarquer en particulier que la publicité des votes aux Nations Unies ne renforce pas l'efficacité de cette organisation. Sur certains problèmes délicats, une trop grande publicité pourrait gêner des gouvernements qui seraient soumis à la pression d'une opinion publique mal informée. Pour tenir compte de ces objections, le groupe de travail propose que la publicité ne soit requise que pour les seuls votes émis en conclusion des délibérations sur les recommandations de l'Assemblée. Même dans ce cas, le déroulement des discussions préparatoires resterait donc secret. En outre, le Comité des Ministres pourrait (à l'unanimité ou à la majorité qualifiée) décider en raison de circonstances particulières de ne pas rendre publics les résultats d'un vote ou de différer leur publication.

1.2.2. Présidence du Comité des Ministres par le Secrétaire Général

26. Le groupe de travail a fait siennes les conclusions du Bureau sur ce point (Doc. 763, paragraphe 12). Il a estimé que la présidence du Comité des Ministres et des Délégués des Ministres par le Secrétaire Général garantirait une plus grande continuité dans le travail de ces organismes ainsi qu'une liaison plus facile avec l'Assemblée. Il en résulterait également un renforcement du droit d'initiative du Secrétaire Général et de son autorité, que le groupe de travail estime en tout état de cause souhaitable. Le groupe propose toutefois qu'à l'image de ce qui est fait à l'O. T. A. N. un ministre exerce par roulement les fonctions de « Président d'honneur » du Conseil (voir rapport du « Comité des Trois » de l'O. T. A. N. en date du 13 décembre 1956, paragraphes 100 et 101). En cette qualité, il aurait des rapports particulièrement étroits avec le Secrétaire Général et resterait le porte-parole du Conseil pour les déclarations les plus importantes (par exemple, lors de la présentation des rapports d'activité du Conseil devant l'Assemblée). Le groupe de travail propose que l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de modifier en ce sens son Règlement intérieur.

1.2.3. Suggestion de M. Santero

27. Dans son discours à l'Assemblée, M. Santero a proposé qu'à l'exemple de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale l'Assemblée Consultative ait la possibilité d'adopter une « motion de désapprobation » du rapport du Comité des Ministres ou d'une partie de ce rapport. Le groupe de travail a estimé qu'il n'y avait pas d'obstacle statutaire à l'introduction d'une telle disposition dans le Règlement de l'Assemblée. C'est de son propre chef que l'Assemblée de l'U. E. O. l'a introduite dans l'article V (h) de sa « Charte ». Le Bureau estime qu'il y a lieu de saisir de ce problème la commission du Règlement.