



Doc. 889

30 septembre 1958

Possibilités d'amélioration du fonctionnement du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Etienne de la VALLEE POUSSIN, Belgique

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie



A. Projet de recommandation

I

1. L'Assemblée,
2. Ayant reçu et discuté le rapport du Secrétaire Général — Bilan et perspectives européens (Doc. SG (58) 1) — présenté conformément à la Résolution (57) 26 du Comité des Ministres,
3. Remercie le Secrétaire Général de son important et précieux rapport, compte sur lui pour que les commissions de l'Assemblée puissent profiter de son expérience, comme dans le passé, et attend surtout de lui que, lorsque l'occasion s'en présentera, il soumettra en toute indépendance son point de vue à l'Assemblée, les dispositions appropriées étant prises par le Bureau ;

II

4. Rappelle d'autre part que l'Assemblée a demandé au Comité des Ministres de lui présenter chaque année un message dégageant dans leurs grandes lignes les résultats obtenus dans le domaine de l'intégration européenne pendant l'année précédente et les projets envisagés pour l'année à venir ; par ce message, qui devrait faire l'objet d'un débat général à l'Assemblée, le Comité des Ministres reviendrait à son ancienne pratique, abandonnée en 1954, suivant laquelle un message « politique » était adressé à l'Assemblée au début de chaque session, en plus du rapport statutaire qui, lui, rend surtout compte des activités des comités d'experts travaillant pour le Comité des Ministres dans les domaines culturel, social, juridique ou autres ; et
5. Demande au Comité des Ministres de répondre d'une manière précise à la proposition de l'Assemblée ;

III

6. Ayant noté que les principales suggestions du Secrétaire Général portent sur trois chapitres (coopération plus étroite en matière de politique étrangère, Association Économique Européenne et fusion du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E., amélioration du fonctionnement du Conseil de l'Europe) et que les sujets traités dans les deux premiers groupes font l'objet de débats distincts à la session d'octobre,
7. Appuie résolument les améliorations que le Secrétaire Général propose d'apporter aux méthodes de travail du Conseil de l'Europe et exprime spécialement le désir :
 - a. que le Comité des Ministres envisage la possibilité de se voir conférer, comme le Conseil de l'O.E.C.E., le pouvoir de prendre des « décisions » engageant les gouvernements membres ;
 - b. que la procédure pour la conclusion d'« accords partiels » soit assouplie et utilisée plus fréquemment ; et que, dans ce but, en vue de résoudre les difficultés techniques et administratives que pourraient receler les accords partiels, le Secrétaire Général soit autorisé par le Comité des Ministres à prendre directement contact avec les administrations nationales intéressées ;
 - c. que le Comité des Ministres délègue au Secrétaire Général le soin de suivre le sort réservé à ses propres recommandations par les gouvernements et qu'il informe l'Assemblée régulièrement des suites données à ces recommandations ;
 - d. qu'il soit répondu en détail aux recommandations de l'Assemblée ;
 - e. que le Comité des Ministres ou les Délégués des Ministres, lorsqu'ils transmettent les recommandations de l'Assemblée aux comités d'experts, informent ceux-ci de leurs vues politiques et leur donnent des instructions précises sur l'objectif à atteindre ;
 - f. que le Comité Mixte soit mis en mesure de jouer son rôle d'organe de coordination entre le Comité des Ministres et l'Assemblée ;

IV

8. Fait appel au Comité des Ministres pour qu'il se rende compte qu'au moment où la communauté des Six progresse, il n'est pas suffisant pour la communauté plus large des Quinze de réagir en proposant l'Association Économique Européenne, mais qu'il est plus nécessaire encore qu'un nouvel esprit anime le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans tous les autres domaines de la coopération européenne ; et

9. Demande que le Comité des Ministres rédige un programme pour l'année 1959, se fixant certains objectifs concrets à réaliser dans le cours de l'année.

B. Exposé des motifs

1.

Le projet de recommandation présenté par la commission politique entérine pour une grande part le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé Bilan et perspectives européens.

En vertu même de ses fonctions, le Secrétaire Général a proposé des réformes fort modérées. Il s'est inspiré de son expérience et s'est efforcé de définir des méthodes qui permettraient d'accroître l'efficacité du travail de notre institution sans en modifier le caractère et sans toucher au Statut. Lorsqu'il formule des propositions de modification aux règles actuelles, il ne s'agit jamais de mettre en cause les droits des États, mais seulement d'adopter des procédures plus réalistes qui permettent ou de gagner du temps ou d'améliorer l'élaboration des textes.

La commission politique a tenu d'abord à remercier le Secrétaire Général de son rapport. Elle estime, en effet, qu'une des fonctions essentielles que lui a confiées le Comité des Ministres est de veiller au bon fonctionnement général de l'institution et d'exprimer dans ce domaine son point de vue en toute indépendance, tant au Comité des Ministres qu'à l'Assemblée.

Parmi les recommandations faites par le Secrétaire Général, la commission estime qu'il faut mettre en évidence son idée d'en revenir au message politique par lequel les Ministres exposaient jadis chaque année, dans les grandes lignes, les résultats obtenus dans le domaine de l'intégration européenne. Il est très important, en effet, que- chaque année le Comité des Ministres ait la responsabilité de faire le point et d'indiquer quels sont les progrès accomplis dans l'oeuvre de l'union européenne.

Pendant ces dernières années, le Comité des Ministres semble avoir été surtout absorbé par les activités quasi journalières du Conseil de l'Europe, et notamment par les travaux des comités d'experts qui s'occupent des domaines culturel, social, juridique, etc.

Le but principal du Conseil de l'Europe risque donc d'être perdu de vue si, au moins une fois par an, le Comité des Ministres et l'Assemblée n'examinent pas ensemble ce qu'ils ont fait pour établir entre les nations européennes une union plus étroite.

Parmi les suggestions du Secrétaire Général, certaines ont été étudiées dans d'autres rapports. Il s'agit de la coopération en matière de politique étrangère et de la fusion du Conseil de l'Europe avec l'O.E.C.E. Dans le présent rapport, nous étudierons seulement les améliorations que le Secrétaire Général propose d'apporter aux méthodes de travail du Conseil de l'Europe.

Ces améliorations sont numérotées dans la recommandation au paragraphe 7, de (a) à (l).

(a) La commission souhaite que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe puisse, comme le Conseil de l'O.E.C.E., prendre des « décisions » qui engagent les gouvernements membres.

Sous le régime actuel, le Comité des Ministres ne peut qu'adopter des recommandations qui ne lient pas les gouvernements membres. Ceux-ci reçoivent ces recommandations et en font individuellement ce qu'ils veulent.

Le Conseil de l'Europe est la seule des organisations internationales dont l'organe exécutif ne dispose pas de pouvoir de décision, et une grande partie de la faiblesse et de l'inefficacité de notre organisation trouve sa source dans cette lacune qui, dans une certaine mesure, transforme le Comité des Ministres en une académie, discutant sans conclure ou, du moins, sans avoir la responsabilité d'exécuter ce qu'elle a recommandé.

Aucun des États du Conseil de l'Europe n'a trouvé d'inconvénients à donner au Conseil de l'O.E.C.E. le pouvoir de prendre des décisions à l'unanimité, dans les limites de la responsabilité propre aux gouvernements. On ne voit pas la raison pour laquelle les ministres des Affaires Étrangères, réunis au Conseil de l'Europe, se contenteraient d'une autorité mutilée, à un moment où il apparaît plus que jamais nécessaire que les gouvernements puissent prendre des décisions rapides.

Dans le cas où le Conseil de l'Europe serait fusionné avec l'O.E.C.E., le problème serait évidemment automatiquement tranché, mais, si cette fusion tardait, il serait nécessaire d'amender le Statut du Conseil de l'Europe. L'amendement devrait d'abord faire l'objet d'une recommandation adoptée à l'unanimité par le Comité des Ministres.

(b) Le Statut actuel du Conseil de l'Europe rend les accords difficiles à cause de la règle trop absolue de l'unanimité qui paralyse trop souvent le Comité des Ministres.

L'expérience a conduit les gouvernements à adopter un certain assouplissement en permettant la conclusion d'accords partiels. Malheureusement, le but recherché ne semble pas avoir été atteint, la procédure des accords partiels étant régie au Conseil de l'Europe par une Résolution (51) 62 qui établit une procédure moins efficace que celle que l'O.E.C.E. a adoptée pour le même objet.

Au Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres doit d'abord décider à l'unanimité si une proposition peut être adoptée par un nombre restreint de ses membres, et c'est seulement après ce vote préalable que la proposition est discutée et, le cas échéant, adoptée par une partie seulement des États, les autres gouvernements s'abstenant.

Cette procédure, qui pourrait être utilisée dans tous les domaines de l'activité du Comité des Ministres, n'a jusqu'ici servi qu'une seule fois, et ce fut d'ailleurs un grand succès, lors de la création du Fonds de Réétablissement des réfugiés nationaux et des excédents de population.

L'Assemblée Consultative a suggéré à plusieurs reprises que le Comité des Ministres renonce au vote préalable portant sur l'autorisation d'utiliser la procédure des accords partiels.

Les Délégués des Ministres, ou du moins la majorité d'entre eux, ont rejeté cette recommandation.

La commission politique estime que le Comité des Ministres devrait revenir sur cette décision et adopter la procédure existant à l'O.E.C.E., dont la Convention stipule dans son article 14 :

« A moins que l'Organisation n'en décide autrement pour des cas spéciaux, les décisions 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.

La procédure en vigueur à l'O.E.C.E. a l'avantage d'éviter la formalité du vote préalable, et elle revient en fait à la solution préconisée par la résolution sur les accords partiels.

Afin d'améliorer la préparation des accords ou conventions qui devraient faire l'objet des résolutions du Comité des Ministres, la commission propose en outre que le Secrétaire Général reçoive une délégation du Comité des Ministres en vue de résoudre les difficultés techniques et administratives qui pourraient faire obstacle aux votes unanimes, alors qu'aucun intérêt national sérieux ne s'oppose à la décision. Il a, en effet, été constaté trop souvent que les administrations nationales, mal informées des travaux du Conseil de l'Europe, ne s'intéressent pas aux recommandations faites par l'Assemblée parce qu'elles n'en voient pas l'intérêt, ou parce qu'elles surestiment les difficultés d'application dans leur État.

Il est donc indispensable qu'un contact puisse avoir lieu entre le Secrétariat du Conseil de l'Europe et les administrations nationales, dans un but d'informations mutuelles.

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe doit pouvoir expliquer aux fonctionnaires compétents des différents pays quel est le sens exact des recommandations de l'Assemblée ou des résolutions du Comité des Ministres, en vue d'étudier les possibilités de leur mise en application dans chaque pays. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, représentant à la fois les Ministres et l'Assemblée, est tout désigné pour remplir ce rôle d'informateur mutuel, et grâce à son action il sera souvent possible de présenter au Comité des Ministres des textes mieux étudiés et qui ne rencontreront pas, par la suite, de la part des administrations nationales, des oppositions d'ordre uniquement technique ou administratif.

(c) Trop souvent le Comité des Ministres, après avoir formulé ses recommandations, ne s'inquiète pas du sort qui leur est réservé par les divers gouvernements. Ces recommandations deviennent ainsi lettre morte parce que personne n'est chargé de veiller à leur mise en oeuvre.

La commission estime que le Comité des Ministres devrait donner délégation au Secrétaire Général pour s'informer auprès des divers États du sort réservé à ses recommandations, et lui demander également de tenir l'Assemblée régulièrement informée de ses démarches.

(d) L'Assemblée s'est souvent plainte que le Comité des Ministres ne réponde pas avec assez de détails aux recommandations qui lui sont faites. Le Comité des Ministres a effectivement déjà donné à ses représentants au Comité Mixte l'instruction de répondre avec le plus de détail possible aux recommandations de l'Assemblée. Toutefois, pour maintenir la meilleure collaboration entre le Comité des Ministres et l'Assemblée, il serait peut-être utile de faire une application plus profonde des dispositions de l'article 15 du Règlement

intérieur du Comité des Ministres, article qui stipule que, lorsqu'une recommandation de l'Assemblée n'est que partiellement acceptable, le Comité la transmettra pour nouvel examen au Président de l'Assemblée avec ses remarques.

(e) Parmi les activités actuelles du Conseil de l'Europe, il faut mettre au premier plan celle des comités d'experts qui sont réunis par les gouvernements en vue de rechercher une unification européenne dans des domaines particuliers.

Toutefois, l'expérience a montré que les comités d'experts travaillent de façon peu efficace lorsque les gouvernements n'ont pas indiqué préalablement quel est exactement le but politique à atteindre.

C'est pourquoi la commission estime que les gouvernements ne devraient jamais réunir un comité d'experts sans déterminer dans la convocation l'objectif que les experts doivent rechercher et quels sont les principes politiques sur lesquels les gouvernements se sont mis d'accord en vue d'atteindre cet objectif.

Dans l'ensemble, les propositions de la commission rejoignent donc très exactement les conclusions du Secrétaire Général dans son rapport sur la coopération européenne.

Au moment où la Communauté des Six vient de se constituer et fait preuve d'une activité croissante, il apparaît indispensable que le Conseil de l'Europe reprenne quelque dynamisme et que, sur le plan des quinze États membres, il fasse un nouvel effort pour faire mûrir l'union européenne.

Les propositions de réforme faites par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sont excellentes, mais votre rapporteur estime qu'elles ne sont qu'un minimum. Ce minimum, toutefois, pourrait être précieux si les Membres du Conseil de l'Europe, animés d'un réel désir de coordonner leurs actions politiques, veulent tirer le plus grand parti des institutions dont ils disposent.

Trop souvent dans ces dernières années les membres de l'Assemblée ont eu le sentiment que les objections tantôt de l'une, tantôt de l'autre des puissances paralysaient l'action collective. Si cette situation subsistait, elle entraverait beaucoup l'action du Conseil de l'Europe. Nous devons donc espérer une modification dans l'état d'esprit actuel de l'ensemble des gouvernements, sous peine de voir l'Europe des Six se former, en laissant autour d'elle une Europe des Quinze tout à fait embryonnaire.