



Recommandation 54 (1950)¹

Réforme du Statut

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

Considérant que, par sa résolution AS (2) 124 (*N° 12 du Recueil imprimé*) du 28 août 1950, elle a demandé a 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 sept représentants de l'Assemblée désignés par le Bureau ;

2° Soumet au Comité des Ministres, en vue de leur transmission au Comité Mixte prévu ci-dessus ou, à son défaut, au Comité des Hauts Fonctionnaires :

a) la résolution figurant à l'annexe I et

b) le projet de protocole reproduit à l'annexe II, pour étude plus approfondie et examen détaillé ;

Charge un comité de sept membres désignés par le Bureau d'examiner les textes figurant aux annexes I et II, d'en arrêter la forme définitive et de les discuter devant le Comité Mixte prévu ci-dessus ;

Autorise ledit Comité à faire parvenir immédiatement, pour information, le texte arrêté par lui aux gouvernements et à prendre toutes les mesures qu'il jugerait nécessaires pour les faire accepter par ceux-ci ;

3° Renouvelle les précédentes demandes d'amendements contenues dans les Recommandations AS (2) 74 §§ 7, 5 (ii), 8 (ii) (*Recommandations n°s 51, 10 et 13 du Recueil imprimé*) du 18 août 1950, et AS (2) 123 (*N° 4 du Recueil imprimé*) du 28 août 1950, ou impliquées par elles ;

4° Recommande au Comité des Ministres les amendements suivants :

a) proposition d'amendement à l'art. 1er :

1. dans le § b) de l'article 1er, après les mots : " d'une action commune dans les domaines... " ajouter le mot : " politique " ;

2. supprimer le § d) de l'article 1er.

b) proposition d'amendement à l'art. 20 :

Remplacer les §§ a) et d) de l'article 20 par les paragraphes suivants :

1. Adoptée le 23 novembre 1959, en conclusion du débat sur le troisième rapport de la Commission des Affaires Générales (voir Doc. AS (2) 148, rapport).

Nombre de votants : 96, abstentions : 16, pour : 73, contre : 7



Recommandation 54 (1950)

a) A l'exception des résolutions énumérées dans les §§ b) à 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 :

1. les recommandations relevant de l'article 15 b) ;
2. les questions relevant de l'article 19 ;
3. les résolutions relatives à l'amendement des articles du Statut non mentionnés au § d) 3. ci-dessous ;
4. les résolutions qui concernent l'adoption du budget, le règlement intérieur, le règlement financier et administratif ;
5. 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 :

1. les questions relevant de l'article 21 a (i) et b ;
2. les questions relevant de l'article 33 ;
3. les recommandations concernant les amendements aux articles 1 d), 7, 15, 20 et 22.

c) propositions d'amendement à l'article 21 :

1. A la fin du paragraphe b) de l'article 21, supprimer les mots :

" et sur leurs conclusions "

et rédiger comme suit la fin du paragraphe :

" et, en aucun cas, ce huis-clos ne peut s'appliquer aux votes émis en conclusions de ces discussions. "

2. Ajouter au paragraphe b) de l'article 21 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. "

d) proposition d'amendement à l'article 25 : (Voir la Recommandation n° 12 du Recueil imprimé.)

Remplacer la première phrase du paragraphe a) de l'article 25 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. "

5° Rappelle les termes de sa Recommandation AS (2) 74 § 4 (N° 9 du Recueil imprimé) du 18 août 1950 et demande instamment aux Parlements nationaux d'user de toute leur influence pour qu'il soit donné suite à la Recommandation susvisée.

Annexe 1 – Résolution relative à un protocole d'amendement au Statut du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée,

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 premier du Statut,

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,

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

a) 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 ;

b) de définir l'Autorité européenne susceptible d'être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels,

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 supranationale proprement dite ;

Décide :

Que cette autorité européenne doit être définie comme suit :

1° 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.C.E., 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.

2° 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 Etats 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.

3° 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.

4° 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 – Projet de protocole d'amendement au statut du Conseil de l'Europe

Protocole

L'Assemblée du Conseil de l'Europe recommande, et a 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 Economique 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 I. - Buts et fonctions

Clause 1

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

1) Le 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 Etats membres et prendra des dispositions pour réaliser l'intégration des économies des Etats membres en instituant un système monétaire et financier commun, en supprimant toutes barrières commerciales entre les Etats membres et en faisant de l'ensemble du territoire des Etats 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

1) consacra les ressources économiques des Etats 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 ;

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

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

4) empêchera, par les mesures de réorganisation économique et sociale qui pourront se révéler nécessaires dans l'un quelconque des Etats 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 Etats 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 Economique 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 Etats membres se 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, le 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

Clause 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'Etat qui, sans préjudice de la responsabilité du Ministre des Affaires Etrangères, sera chargé du contrôle des Affaires européennes.

Le titulaire de ce poste aura pour attributions spéciales :

1. De coordonner les activités de son gouvernement en matière de coopération européenne ;
2. 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 ;
3. D'agir, au lieu et place du Ministre des Affaires Etrangères, comme représentant de l'Etat membre au Comité des Ministres.

3° Les représentants de chaque Etat membre à l'Assemblée Législative seront élus en première instance par le Parlement de l'Etat 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

Clause 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.

Clause 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.

Clause 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 : »

Clause 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.

Clause 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.

Clause 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.

Clause IX

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

Clause X

Tout Projet de Loi adopté par le Comité est signé par chaque Membre approuvateur 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.

Clause 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 le 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 Etat membre pouvant être considérées comme portant BUT la même matière.

Clause 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.

Clause 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.

Clause 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

Clause XV

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

Clause XVI

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

1. Les Finances
2. Les Douanes et les Contributions Indirectes.

3. La Défense
4. Le Commerce ultérieur et extérieur
5. L'Industrie
6. L'Agriculture et l'Alimentation
7. Le Travail et les Services Sociaux
8. Les Transports
9. Les Questions Culturelles
10. 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.

Clause 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.

Clause 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 compétence, toutes autres mesures s'inspirant des buts énoncés au Chapitre I du Statut amendé ou contribuant à la réalisation de ces buts.

Clause 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 le 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

Clause 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.

Clause 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

Clause 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats membres.

Clause XXIII

1° Par des conventions spéciales conclues entre les Etats 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 Etats signataires de ces conventions spéciales, et cela sans engager la responsabilité des Etats non signataires de ces conventions ni celle de leurs représentants à l'Assemblée Consultative.

2° 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.

3° 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 Etats 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 Etats membres soient parties aux dites conventions. Lorsque moins des deux tiers des Etats membres du Conseil sont parties à une telle convention, les frais supplémentaires éventuels du Secrétariat seront supportés par les Etats signataires dans les conditions fixées par la convention.

Clause 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 1 ; elle délibère et peut formuler des recommandations sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Comité des Ministres. »

Clause XXV

A la ligne 1 de l'article 4, après le mot « peut », insérer les mots « avec l'approbation de l'Assemblée Consultative statuant à la majorité simple ».

Clause XXVI

A la ligne 2 de l'article 5, après le mot « peut », insérer les mots « avec l'approbation de l'Assemblée Consultative statuant à la majorité simple ».

Clause 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.

Clause 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.

Projet de recommandation tendant à modifier le Statut en vue d'organiser d'une façon concrète et efficace la fonction consultative de l'Assemblée,

présenté par MM. LA MALFA, MOLLET, CAPPI, JACINI, CASATI, PABRI, BENVENUTI, AZARA, BOGGIANO PICO, TREVES, DI GIOVANNI, BEROMANN, SANTERS, ZERBI.

Exposé des motifs

On ne s'est pas privé de dire que cette Session de l'Assemblée de Strasbourg constituait le point culminant de la crise dans les rapports entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, crise qui menace le bon fonctionnement et l'avenir même du Conseil de l'Europe.

Il serait toutefois inutile et erroné - il faut bien nous le dire (et cela d'ailleurs a déjà été relevé au sein de l'Assemblée) - d'en faire porter toute la responsabilité au Comité des Ministres, comme il serait faux tout aussi bien de croire que la crise dans laquelle est plongé le Conseil de l'Europe soit la manifestation d'une totale incapacité des Pays européens de mettre en branle un processus d'unification. Le problème est peut-être plus vaste et plus complexe qu'il ne semblerait au premier abord.

Il faut se demander si pendant que le Comité des Ministres s'abstenait de faire en sorte que les attributions consultatives de l'Assemblée puissent s'exercer pleinement, celle-ci de son côté, absorbée qu'elle était par ses efforts tendant à l'obtention d'un pouvoir de décision, n'a pas pu exploiter toutes les possibilités offertes par ses attributions consultatives.

En vérité, l'Assemblée était créée et avait accepté de fonctionner sur la base du Statut de l'Europe en tant qu'*Assemblée Consultative*. Il est clair à tout le monde - qu'il s'agisse de fédéralistes ou de fonctionnalistes - que ce caractère consultatif de l'Assemblée ne peut pas rester immuable dans une Europe qui vise sérieusement à s'unifier. De ce point de vue, les discussions qui ont lieu à l'Assemblée à propos de la création d'un pouvoir politique supra-national ont une grande importance, puisque cette création constitue le but final de l'Assemblée, tel que je le conçois. Mais il importe au plus haut degré de consolider parallèlement le premier caractère statutaire de l'Assemblée, c'est-à-dire sa fonction consultative. *Et cela n'a pas été fait.*

La lutte entre fédéralistes et fonctionnalistes, le recul de la conception de la fédération totale au bénéfice de celle des fédérations partielles ou des autorités spécialisées qui ont retenu toute l'attention de l'Assemblée, marquent ce vif intérêt, mais aussi ses divisions internes et sa faiblesse vis-à-vis du Comité des Ministres. D'autre part la lutte sur ce terrain s'est révélée difficile parce qu'elle a présupposé dès le début comme acquis la modification substantielle du Statut du Conseil de l'Europe et le passage immédiat de la conception qui avait inspiré le Statut en vigueur à une conception nouvelle et plus radicale.

Le deuxième problème, *celui de la définition et de la consolidation de la fonction consultative de l'Assemblée*, a été négligé presque totalement ou seulement effleuré, comme s'il n'était pas possible d'arriver, par l'exercice de cette fonction, à des résultats concrets extrêmement importants et à des positions susceptibles de développements ultérieurs. On doit déclarer avec franchise que ce manque relatif d'intérêt est dû au fait que l'Assemblée a jugé d'une manière quelque peu négative le travail que les Gouvernements européens accomplissaient à l'O. E. C. E., au sein des Organisations du Pacte Atlantique et au sein d'autres organismes de moindre importance *pour réaliser une politique commune et qui tend à l'unification européenne*. Tenue à l'écart de ce travail, sceptique à son égard, l'Assemblée a dû se concentrer sur des questions de principe, sans prendre part à la réalisation des progrès réels qui indéniablement ont été accomplis en matière d'unification européenne. A cet égard les observations contenues dans les suggestions Mackay, concernant les modifications du Statut sont extrêmement significatives.

Or un débat sur l'objet et la portée de la fonction consultative de l'Assemblée avait et pourrait avoir encore une grande importance pour l'Assemblée : il l'amènerait en effet à discuter d'un problème concret et bien précis dans le cadre du Statut actuel dont les Gouvernements doivent remplir les obligations. En d'autres termes, sans demander à l'Assemblée de négliger le problème du pouvoir supranational, l'Assemblée devrait

poser aujourd'hui au Comité des Ministres la question suivante : *quelle est la portée de la fonction consultative de l'Assemblée et comment s'exerce-t-elle cette fonction pour tous ces accords et conventions d'intérêt européen que les Pays du Conseil de l'Europe concluent entre eux?*

En vérité, en dehors de ses demandes en matière du pouvoir supra-national, matière qui dépasse le cadre du Statut actuel, l'Assemblée peut présenter au Comité des Ministres et aux Gouvernements des Pays membres du Conseil une autre revendication basée sur le fait que *la fonction consultative de l'Assemblée n'a pas été définie, c'est-à-dire qu'elle n'a pas été insérée dans le processus d'élaborations des conventions et des engagements de portée européenne que les Gouvernements du Conseil de l'Europe signent.*

Mais il y a une très grande différence entre le fait de demander au Comité des Ministres de modifier dans son contenu et dans son esprit le Statut actuel, et celui de demander que le Comité des Ministres ou les Gouvernements rendent possible l'exercice effectif de la fonction consultative que le Statut confie à l'Assemblée. Si le Comité des Ministres peut se soustraire à la première de ces requêtes, il ne peut pas en faire autant pour la deuxième. Or, pour qu'il n'y ait pas de doutes nous déclarons *que par fonction consultative nous entendons en premier lieu et suivant l'acception constitutionnelle courante la discussion politique et technique approfondie des projets et des initiatives de portée européenne présentée par les Pays du Conseil de l'Europe devant n'importe quelle instance (soit à l'O. E. C. E., soit aux organes du Pacte Atlantique, etc.) et non pas l'élaboration de recommandations autonomes et génériques de la part de l'Assemblée comme le prévoit l'article 23 du Statut actuel.*

Rendre possible l'exercice de la fonction consultative, c'est insérer l'Assemblée constitutionnellement et structurellement dans le processus d'élaboration des accords ou des conventions de portée européenne, et pas seulement la consulter dans les matières que le Comité des Ministres veut bien lui soumettre ou sur lesquelles l'Assemblée se prononce comme cela découle de la rédaction actuelle du Statut (articles 22 et 23). La lutte constitutionnelle que l'Assemblée pourrait mener sur un terrain favorable contre le Comité des Ministres DOIT avoir comme objectif premier la mise au point du Statut actuel à cet égard, mise au point sans laquelle l'Assemblée Consultative, à la différence des organes consultatifs fonctionnant à l'intérieur des différents pays, risque de n'être qu'une académie sans fonction constitutionnelle précise ou bien définie.

Le caractère et la portée de cette mise au point que l'Assemblée doit demander au Comité des Ministres se dégagent de quelques constatations élémentaires sur l'élaboration d'un certain nombre d'accords européens.

L'Assemblée européenne n'a jamais été saisie *constitutionnellement* du projet ou de l'initiative Schuman et ni l'exposé fait par le Ministre Schuman devant l'Assemblée, ni la discussion qui l'a suivi ne nous autorisent à considérer que l'Assemblée ait été saisie du problème, même sous la forme d'un avis consultatif. Une « condescendance » de la part du Comité des Ministres, qui laissait l'Assemblée discuter le problème ne suffisait pas ; il aurait fallu une *investiture formelle*, c'est-à-dire le dépôt formel du projet Schuman à la présidence de l'Assemblée, pour que celle-ci en fût *constitutionnellement saisie*. L'on pourrait objecter qu'aux termes du Statut le Comité des Ministres n'était pas obligé de le faire. Mais une grave question se pose alors dans le cadre du *Statut actuel*.

Si l'Assemblée n'est pas appelée formellement à remplir des fonctions consultatives dans ce domaine, quelle est donc sa compétence et que veut dire le Statut lorsqu'il parle de fonctions consultatives?

On peut en dire de même pour l'Union Européenne des Paiements : si l'accord a été signé par les Gouvernements sans que l'Assemblée en ait été saisie à aucun stade de sa préparation, qu'est donc cette Assemblée Consultative ?

En vérité, si l'Assemblée veut interpréter sérieusement et concrètement sa fonction consultative, elle ne doit pas permettre que des engagements de caractère européen soient souscrits par les Gouvernements du Conseil de l'Europe sans que son avis ait été formellement exprimé par la formule rituelle :

« *Demandé l'avis de l'Assemblée de Strasbourg..* »

Cette formule devrait apparaître dans tous les accords ou conventions de portée européenne qui seraient soumis à l'approbation des Parlements ou des Gouvernements du Conseil de l'Europe et son existence devrait conditionner l'approbation de la part des Gouvernements et des Parlements mêmes.

Si le Comité des Ministres et les Gouvernements du Conseil de l'Europe n'acceptaient pas cette interprétation *constitutionnellement irréfutable* du Statut, alors vraiment l'Assemblée entrerait en crise. Mais cela non pas pour avoir voulu aller au delà du cadre *constitutionnel* existant, mais pour avoir demandé au Comité des Ministres et aux Gouvernements *une application constitutionnellement cohérente, du Statut en vigueur* et particulièrement des articles 22 et 23 en relation avec l'article 10.

Ce n'est pas le cas ici d'insister sur l'importance d'entrer dans le vif des problèmes qui sont discutés aujourd'hui par d'autres organismes européens, et de concrétiser la fonction de l'Assemblée dans une activité responsable, comportant un pouvoir d'examen et de décision. Si l'Assemblée était saisie de tous les projets et de toutes les initiatives qui ont trait à une action commune des Pays membres du Conseil de l'Europe, elle aurait déjà devant elle une tâche sérieuse et concrète à accomplir. En plus d'une application, cohérente du Statut - par laquelle l'avis de l'Assemblée en toute matière d'intérêt européen serait obligatoire tout en n'ayant pas force exécutive - elle ne devrait demander au Comité des Ministres que de pouvoir exercer d'une part cette fonction consultative dans tous les domaines, et d'autre part un pouvoir d'initiative lui permettant de soumettre des projets et des accords.

Par l'exercice de la fonction consultative et par la discussion de projets bien définis l'Assemblée pourrait accumuler une expérience précieuse des problèmes d'unification européenne. Problèmes qui pourraient trouver par la suite une solution dans l'exercice d'un pouvoir plus défini que celui qui est attribué actuellement à l'Assemblée par la seule fonction consultative.

En substance, laissant toute autre décision de côté pour le moment, la seule revendication de l'Assemblée au Comité des Ministres en cette session devrait être une *définition constitutionnellement cohérente des articles 22 et 23 du Statut, et une extension à toute la matière européenne de la compétence dont à l'article 1 du Statut. De cette définition cohérente de la fonction consultative devra découler l'obligation pour tous les Pays adhérents au Conseil de l'Europe, de transmettre au Comité des Ministres toute initiative et tout projet de portée européenne qu'ils prennent ou qu'ils présentent à n'importe quel organisme international. Le Comité des Ministres « post deliberationem » devra les transmettre à l'Assemblée pour avis consultatif.*

Si elle était limitée à cette requête, la décision de l'Assemblée étant préalable à toute autre activité ultérieure, ne pourrait pas ne pas avoir un caractère solennel, ne pas préciser les responsabilités réciproques de l'Assemblée et du Comité des Ministres, et ne pas gagner la sympathie de l'opinion publique.

D'autre part, une procédure en vertu de laquelle l'Assemblée serait saisie de tous les projets de portée européenne présentés par n'importe quel organisme, résoudrait d'elle-même les problèmes des rapports entre le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E. ou les organes du Pacte Atlantique, parce que seuls les Pays du Conseil de l'Europe seraient constitutionnellement tenus à cette consultation, sans que cela préjuge de la continuation des négociations et de l'examen dans les organismes en dehors du Conseil de l'Europe.

Nous considérons que dans l'état actuel des choses cette façon de poser le problème est la seule qui soit à même de tirer le Conseil de l'Europe d'une situation délicate.

Projet de recommandation présenté par Monsieur Ugo LA MALFA et consorts.

L'Assemblée, considérant qu'elle est appelée de par les termes des articles 22 et 23 du Statut à donner son avis sur toute question répondant au but du Conseil de l'Europe ;

Considérant que selon les principes constitutionnels communément admis, les organes exécutifs ou législatifs sont tenus de requérir l'avis des organes consultatifs institués pour l'examen des questions rentrant dans la compétence desdits organes ;

Considérant qu'il importe de modifier les dispositions du Statut dans un sens permettant l'application efficace des principes constitutionnels sus-mentionnés au fonctionnement du Conseil de l'Europe ;

Considérant enfin que l'exercice concret et efficace de la fonction consultative est, dans l'état actuel des choses, sans préjudice de tout autre amendement éventuel au Statut, la condition préalable d'un fonctionnement institutionnellement régulier du Conseil de l'Europe :

RECOMMANDE

- que chaque Pays membre du Conseil de l'Europe soit statutairement tenu de saisir le Comité des Ministres de tout projet ou initiative de portée européenne qu'il aura pris, même en dehors du Conseil de l'Europe, seul ou avec d'autres Etats ;
- que le Comité des Ministres, après examen, transmette ces projets à l'Assemblée ;
- que le Président de l'Assemblée, puisse, suivant l'urgence, convoquer l'Assemblée pour la discussion de projets ainsi transmis pour avis.