



Résolution 21 (1950)

Amendement Art 15 du Statut

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

Considérant que la mise en application de sa Recommandation AS (2) 74 § 5 (ii) (N° 10 du Recueil imprimé) du 18 août 1950 demandant que « soit amendé l'article 15 du Statut, en sorte que les conclusions du Comité des Ministres puissent revêtir le caractère de décisions prises par accord mutuel des Membres et que les Membres exécuteront », peut soulever certaines difficultés d'ordre constitutionnel dans les Etats membres,

Demande à la Commission des Questions juridiques et administratives d'étudier les implications de cette Recommandation¹,

Prie le Président de l'Assemblée de transmettre directement, si nécessaire, les conclusions de la Commission au Comité d'Experts pour la réforme du Statut du Conseil de l'Europe.

Voir Doc. AS (2) 148, rapport

1. La recommandation 10 de l'Assemblée² semble avoir pour objet de préconiser l'attribution au Comité des Ministres du pouvoir de prendre en certaines matières indéterminées des décisions qui, sans intervention d'aucune autorité nationale législative ou exécutive s'imposeront à l'observation des agents étatiques administratifs ou judiciaires et, éventuellement, des ressortissants des divers Etats Membres, fut-ce par modification de leur législation propre.

2. La rédaction paraît empruntée aux articles 13 et 14 de la Constitution de l'Organisation européenne de Coopération économique rédigés comme suit :

« En vue d'atteindre son objectif tel qu'il est défini à l'article II, l'Organisation peut prendre des décisions que les Membres exécuteront. »

« 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 par une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour tous les autres Membres. »

3. Il convient toutefois, semble-t-il, d'écarter comme équivoque l'expression « par accord mutuel ». Ainsi que M. Adam l'a indiqué dans son ouvrage sur l'O. E. C. E. (Paris 1949, p. 196), cette terminologie était utilisée par les combined boards de la guerre où elle visait la nécessité pour la mise en application d'une décision d'un accord entre l'Etat directement intéressé et l'organisme. Dans le cas présent, elle est synonyme de vote unanime, et présente l'inconvénient d'attribuer une nature contractuelle à des actes de l'organe international et de les exposer ainsi au risque de dénonciations unilatérales.

1. AVIS DE LA COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES sur la [Recommandation n° 10](#) adoptée par l'Assemblée Consultative le 1er août 1950.

2. La [Recommandation n° 10](#) (Extrait du document AS (2) 74) est ainsi conçue : L'Assemblée, considérant nécessaire que soit amendé l'article 15 du Statut, en sorte que les conclusions du Comité des Ministres puissent revêtir le caractère de décisions prises par accord mutuel des Membres et que les Membres exécuteront, recommande au Comité des Ministres de prendre à cette fin toutes mesures utiles.



4. La question posée par l'Assemblée Consultative doit donc être comprise comme suit : « Convient-il d'attribuer aux décisions (unanimes) du Comité des Ministres une force obligatoire pour les Etats, exécutoire par leurs pouvoirs subordonnés ? »

5. De l'avis du Comité de Travail de la Commission Juridique à la question ainsi formulée, une réponse affirmative ne se conçoit pas sans une transformation profonde, voire radicale, du Conseil de l'Europe. Sans doute, les Etats ont-ils fréquemment modifié leur législation nationale par voie de convention internationale. Mais le transfert à une autorité extra-nationale et supra-nationale du pouvoir de légiférer en certaines matières ne se conçoit que dans un cadre fédéral, lequel implique sans doute de la part de tous les pays une révision constitutionnelle. Encore, en pareille hypothèse, l'autorité fédérale législative n'est-elle pas représentée exclusivement par des délégués des gouvernements nationaux, mais comprend-elle au moins une assemblée représentative de la collectivité plus vaste constituée par l'ensemble des populations des Etats Membres. Il semble bien que nous n'en soyons pas encore là. En l'absence de cette organisation fédérale, le droit interne des Etats s'oppose à ce que des matières réservées aux Parlements nationaux soient soustraites à toute intervention de leur part.

6. Par contre, il ne semble exister aucun obstacle de droit constitutionnel en aucun pays à ce qu'une convention décide de confier à un organe international un pouvoir de décision dans des matières appartenant en chaque pays à la compétence du pouvoir exécutif.

7. C'est ainsi que la Convention Postale Universelle, dont l'objet se limite à l'organisation et au perfectionnement des services postaux, a pu en son article 23 consacrer la force obligatoire sans ratification des Etats des propositions d'addition ou de modification à la Convention réunissant suivant les cas l'unanimité, les deux tiers ou la majorité absolue des suffrages.

8. En d'autres mots, le Comité ne voit pas d'objection à ce que des décisions du Comité des Ministres puissent valablement intervenir dans les matières qui pourraient faire l'objet d'Executive Agreements (accords en forme simplifiée), compte tenu de la nécessité en droit britannique d'un Act of Parliament pour toute question affectant les droits privés (Cf. Oppenheim & Lauterpacht, International Law, 7th Edition, London 1948, p. 38 et les références citées à la note 6).

9. Il ne semble pas y avoir d'inconvénient à ce que pareille éventualité soit expressément prévue à l'article 15 du Statut, mais un amendement de cette disposition n'est pas indispensable, des conventions particulières pouvant parfaitement, sans réforme du Statut, attribuer force obligatoire aux décisions exécutives du Conseil.

10. Celles-ci pourraient, soit prendre la forme réglementaire, soit appliquer à des cas déterminés les principes inscrits dans la convention. Pour se convaincre de l'importance réelle que présenterait un tel pouvoir de décision, il suffit de noter qu'une fois adoptés les principes, il serait possible de reconnaître un caractère exécutif à des décisions du Comité des Ministres qui fixeraient le nombre de réfugiés à héberger par chaque pays ou le quota d'immigrés ou le contingent de marchandise à admettre en franchise.

11. Même des décisions exécutives conçues dans le cadre de ce qui est prévu ci-dessus ne seraient pas susceptibles de recevoir force exécutoire dans la plupart des pays. Sans doute, certains d'entre eux ont-ils soit dans leur constitution (la France), soit dans leur jurisprudence (les Pays-Bas), consacré la supériorité de la règle internationale sur la règle de l'ordre interne. Mais ils sont encore l'exception; il est douteux du reste que, même dans ces pays, pareille valeur soit reconnue, non seulement par les tribunaux mais par l'administration, à des décisions d'une autorité internationale exécutive. Il semble bien que, dans la plupart des Etats, sinon dans tous, la force exécutoire directe ne puisse se concevoir sans l'existence sur leur territoire d'agents de l'administration centrale européenne - ce qui nous ramène à l'hypothèse fédérale actuellement irréalisable.