Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 143
21 novembre 1950

Amender le statut du Conseil de l'Europe

Proposition de résolution
déposée par M. R.W.G. MACKAY et d'autres membres de l'Assemblée

Exposé des motifs

INTRODUCTION - MANDAT

1. Le 28 août 1950, l'Assemblée a adopté la résolution suivante (Doc 124) relative à la préparation d'un protocole d'amendement au Statut du Conseil de l'Europe :

« L'Assemblée, ayant déclaré que le but du Conseil de l'Europe est de créer une Autorité politique européenne ayant des fonctions limitées mais des pouvoirs réels, charge la commission des Affaires Générales :

1. De lui présenter à la prochaine session 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.

2. De définir l'autorité européenne susceptible d'être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels. »

2. Deux tâches sont donc dévolues à votre commission :

1. présenter un projet de protocole d'amendement du Statut, et

2. définir le type d'autorité européenne à créer.

En étudiant tout projet de réforme du Statut, votre commission doit s'inspirer des recommandations déjà adoptées par l'Assemblée au cours de sa seconde session d'août 1950. Tout projet de réforme du Statut doit tenir compte de ces recommandations. En outre, le Traité réglant la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et la défense collective signé à Bruxelles en mars 1948 et la Convention de Coopération Économique Européenne signée à Paris en avril 1948 couvrent un grand nombre de questions qui, comme on l'a suggéré à plusieurs reprises, devraient rentrer dans la compétence du Conseil de l'Europe. Des recommandations à cet effet ont d'ailleurs été adoptées par l'Assemblée au cours de sa dernière réunion.

Tout projet de réforme du Statut doit donc prendre en considération au moins trois questions :

1. la forme de l'autorité dont une définition a été requise et les amendements au Statut que pourra nécessiter la création d'une forme d'autorité de ce genre,

2. les recommandations déjà adoptées par l'Assemblée au sujet de l'amendement du Statut, et

3. les amendements à apporter si les traités ci-dessus mentionnés rentrent dans la compétence du Conseil de l'Europe.

3. Dans ces conditions, votre commission a jugé opportun d'étudier en premier lieu la seconde question dont elle avait été saisie. En effet, tant qu'elle n'aura pas défini l'autorité européenne qui doit être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels, votre commission ne pourra procéder à un examen satisfaisant des importantes modifications qui devront éventuellement être apportées au Statut. Ainsi, l'ordre suivant a été adopté dans le présent rapport : la partie I — l'introduction — examine le mandat à confier et envisage un moyen de donner suite aux instructions reçues par la commission. La partie II tente de définir l'autorité

politique dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels, et aboutir à une définition. On trouvera dans la partie III le projet de réforme du Statut du Conseil de l'Europe, sous forme d'un projet de protocole d'amendement du Statut.

4. La commission ayant établi son plan sous forme d'un protocole d'amendement du Statut, il importe de souligner que dans l'état actuel des choses la commission estime possible de faire à l'Assemblée Consultative des propositions d'amendement au Statut.

L'article 41 du Statut stipule, entre autres :

« (a) Des propositions d'amendement au présent Statut peuvent être faites au Comité des Ministres ou, dans les conditions prévues à l'article 23, à l'Assemblée consultative. »

Aux termes de l'article 23, l'Assemblée Consultative délibère et peut formuler des recommandations sur toute question qui lui est soumise par le Comité des Ministres ou dont le Comité a approuvé l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée sur proposition de celle-ci. Il apparaît ainsi clairement que l'Assemblée peut formuler des propositions d'amendement au. Statut, à la condition que, ces propositions soient faites au cours de la discussion d'une question qui figure à son ordre du jour, soit parce qu'elle lui a été soumise par le Comité des Ministres, soit parce que le Comité en a approuvé l'inscription à l'ordre du jour.

5. Votre commission juge bon de faire ressortir que la résolution aux termes de laquelle l'Assemblée a défini son mandat en août dernier a été adoptée au cours de l'examen d'une question dont le Comité des Ministres avait approuvé l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée sur proposition de celle-ci. Parmi les questions soumises par le Comité des Ministres à l'Assemblée au cours de sa première session de 1949 figurait, en effet :

« L'étude des 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 effective dans les différents domaines spécifiés à l'article 1 de son Statut. »

L'Assemblée a examiné cette question tant en 1949, lors de sa première session, qu'en août 1950, au cours de sa seconde session, et a adopté un certain nombre de résolutions s'y rapportant. Par exemple, la plupart des recommandations adoptées par l'Assemblée en août dernier faisaient partie d'un rapport de la commission des Affaires Générales ayant trait à ce point de l'ordre du jour. En outre, la résolution n° 12, relative à la préparation d'un protocole d'amendement au Statut du Conseil de l'Europe et adoptée lors de la môme session on tant que partie du rapport de la commission des Affaires Générales, entrait sous cette rubrique de l'ordre du jour.

DÉFINITION DE L'AUTORITÉ EUROPÉENNE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE DOTÉE DE FONCTIONS LIMITÉES, MAIS DE POUVOIRS RÉELS

A. Formule requise

6. Toute définition de l'autorité européenne doit être réaliste, et non théorique. En d'autres termes, votre commission a décidé qu'elle doit tenir compte du point de vue exprimé par l'Assemblée au cours de sa dernière session et envisager une forme d'autorité pouvant être acceptée par tous les membres de l'Assemblée. Sa tâche n'est pas d'élaborer une forme idéale d'autorité politique qui, si parfaite soit-elle en théorie, ne pourra être acceptée par tous les gouvernements des États membres. Elle n'a pas à définir la forme d'autorité européenne la plus satisfaisante, mais la meilleure forme d'autorité que tous les États membres pourront accepter. La raison en apparaît clairement si l'on considère les opinions émises lors de la dernière Assemblée, car les points de divergences étaient plus nettement définis lorsque l'Assemblée s'est ajournée fin août qu'ils ne l'étaient au début de sa session. Des éclaircissements ont été apportés sur les points suivants :

a. La création d'une autorité politique dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels reste le but déclaré de l'Assemblée;

b. Les Britanniques et les Scandinaves désirent que l'unité européenne progresse au moyen d'une coopération à l'échelon gouvernemental. Cette conception implique un organisme intergouvernemental et exclut complètement un organisme supranational. L'O. E. C. E. est un organisme intergouvernemental au sein duquel les gouvernements intéressés peuvent donner les instructions à leurs représentants;

c. La plupart des autres États membres désirent, sinon une fédération, du moins la création d'une autorité européenne supranationale;

d. Toutefois, lorsqu'on les a pressés de constituer entre eux une fédération, ces pays continentaux, favorables à une fédération européenne, ont précisé qu'ils n'étaient pas prêts à se fédérer tant qu'il y aurait un espoir de voir la Grande-Bretagne et les Pays Scandinaves participer effectivement et au même titre que les autres États membres à une autorité politique européenne.

e. Ainsi donc, pour définir la forme que prendra l'autorité européenne et les fonctions qu'elle devra remplir, la seule solution qui puisse présenter un intérêt quelconque doit pouvoir rallier l'adhésion des 15 États membres, c'est-à-dire que votre commission doit trouver une formule qui aille un peu au delà de la coopération intergouvernementale telle qu'elle existe à présent en Europe, tout en restant quelque peu en deçà d'une autorité supranationale.

Votre commission a donc estimé que son travail de définition consiste à trouver une formule de ce genre et à donner de l'autorité européenne, de ses fonctions limitées et de ses pouvoirs réels, une définition qui soit acceptable non seulement pour la minorité ou pour la majorité, mais pour les 15 États membres. Pour mener à bien cette tâche, elle étudiera d'abord les fonctions limitées de l'autorité européenne, puis sa nature, en troisième lieu les pouvoirs législatifs, et en quatrième lieu les pouvoirs exécutifs.

B. Fonctions limitées

7. Une grande confusion est née, dans le passé, du fait qu'en discutant les fonctions limitées devant être attribuées à une autorité européenne, on a perdu de vue le terme « limitées ». Trop souvent, les argumentateurs sont partis de l'hypothèse qu'un gouvernement européen devra exercer toutes les fonctions qui sont le propre d'un gouvernement de la défense et des questions financières aux questions sociales et culturelles. Dans tout travail de définition de fonctions, il y a lieu de commencer par envisager non pas tant la forme de l'autorité qui va exercer les fonctions que les nécessités expresses auxquelles il est nécessaire de faire face. Aucune autorité européenne n'aura à se préoccuper de questions comme l'éducation, l'administration locale, la santé publique et les autres services sociaux de l'État moderne. Son mandat devra se limiter très rigoureusement aux quelques questions qui, pour être traitées efficacement dans l'Europe d'aujourd'hui, doivent être considérées comme des questions d'intérêt commun. Il s'agit, dans le domaine politique, de la défense; clans le domaine économique, de l'intégration de l'Europe par des méthodes telles que la création d'une monnaie commune, la suppression des barrières commerciales, l'accroissement de la production, le développement des échanges entre États et du commerce extérieur.

8. Par ailleurs, toute confusion sera également évitée si nous considérons comment ces « questions d'intérêt commun » sont abordées par les différentes autorités européennes déjà- créées au titre de la politique d'union occidentale. La défense est couverte par le Traité de Bruxelles et le Pacte de l'Atlantique. L'unification douanière est traitée par un Comité créé en vertu du Traité de Bruxelles. L'O. E. C. E. a déjà institué une Union des Paiements pour les pays d'Europe occidentale et a fait récemment aux gouvernements de ses États membres des propositions relatives à leur stabilité financière, au développement de leurs investissements de capital, à la mise en valeur de. leurs ressources économiques, aux méthodes propres à surmonter leur pénurie de matières premières, à l'accroissement de leur capacité de production d'énergie électrique, à la mobilité de la main-d'oeuvre et à l'amélioration de leurs échanges. Ainsi, la plupart des « questions d'intérêt commun » sont couvertes par l'un ou l'autre des conseils des Ministres institués en vertu de ces traités, mais l'on ne saurait considérer l'un quelconque de ces Conseils comme une autorité politique disposant de fonctions limitées et de pouvoirs réels.

9. Si l'on examine de près les décisions prises par les deux conseils créés en vertu du Traité de Bruxelles et dans le cadre de l'O. E. C. E., notamment les décisions adoptées le 7 octobre 1950 par le Conseil de l'O. E. C. E., on constate que la plupart des activités économiques et sociales qui ont été envisagées par les commissions de l'Assemblée sont déjà exercées par des comités d'experts placés sous la direction de ces deux Conseils, et qu'en fait les décisions prises par ces deux conseils dans de nombreux champs d'activité européenne s'appliquent à des questions que les commissions "de l'Assemblée du Conseil de l'Europe n'ont même pas examinées. Tant que les organismes créés par le Traité de Bruxelles et l'O. E. C. E. travailleront à l'écart du Conseil de l'Europe, les doutes les plus sérieux planeront sur les fonctions qui resteront à exercer par le Conseil de l'Europe'. L'existence de ces doutes a déjà pris forme dans les recommandations de l'Assemblée préconisant la liaison des travaux de ces comités avec ceux du Conseil de l'Europe et dans la recommandation tendant à la désignation d'un ministre des Affaires européennes. De toute évidence, le ministre des Affaires étrangères qui représente chaque État membre au Comité des Ministres s'intéresse au premier chef aux affaires étrangères de son pays, et non aux questions sociales et économiques qui découlent de l'application du Traité de Bruxelles et de la Convention de l'O. E. C. E.

10. Dans le cadre du présent Statut,. l'Assemblée pourrait présenter un intérêt en tant que reflet de l'opinion européenne, mais, sa valeur sera considérablement réduite tant, qu'elle ne sera associée en aucune façon aux seuls organismes qui étudient à l'échelon gouvernemental d'importantes questions - européennes d'ordre économique et social. Si l'Assemblée était saisie par les organismes du Traité de, Bruxelles et l'O. E. C. E. de rapports qu'elle pourrait critiquer et discuter, elle pourrait présenter un intérêt réel en cristallisant l'opinion européenne. Il semble difficile d'imaginer qu'elle puisse jouer ce rôle alors que les travaux ayant vraiment une importance européenne, qui sont effectués à l'échelon gouvernemental, ne sont nullement reliés au Conseil de l'Europe. En outre, des doutes plus graves encore planent sur les mesures que le Comité des Ministres peut utilement prendre sur la voie de l'unité européenne, à moins que le Comité ne fasse doubler les travaux déjà accomplis par les organismes créés en vertu des autres traités.

Les membres de l'Assemblée n'ont jamais envisagé franchement le fait que les « questions d'intérêt commun » que le Conseil de l'Europe devrait traiter ne sont jamais rentrées réellement dans sa compétence en raison de l'existence des autres traités et du fonctionnement des organismes créés par ces traités. En outre, tant que les gouvernements européens préféreront travailler dans le cadre de ces traités et utiliser les organismes créés par ces derniers, ils ne se préoccuperont pas bien sérieusement du Conseil de l'Europe. De l'avis de votre commission, l'Assemblée, le Comité des Ministres et les gouvernements des États membres doivent faire face à cette situation et la régler avant que le Conseil de l'Europe se voie attribuer des fonctions propres. Comment les fonctions du Conseil de l'Europe pourraient-elles être définies avec réalisme alors que toutes les questions qu'il devrait traiter sont déjà l'apanage d'autres autorités politiques et que les États membres veillent à ce que ces autres autorités politiques conservent leurs attributions?

11. Pour que la réalisation de l'unité européenne progresse au moyen d'une coopération à l'échelon gouvernemental et que le Conseil de l'Europe devienne une autorité européenne, il est nécessaire de prendre des dispositions pour amalgamer les fonctions et les travaux de. tous ces organismes. Si les fonctions que définissent les articles 1-4 du Traité de Bruxelles, les articles 1-9 de la Convention de l'O. E. C. E. et l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe rentraient toutes dans la compétence du Conseil de l'Europe et si les organismes créés par les deux premiers traités devenaient responsables devant le Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres pourrait se transformer en un véritable Conseil Européen ayant à exercer des fonctions propres. L'Assemblée pourrait devenir le reflet véritable de l'opinion publique. Elle pourrait discuter des rapports du Comité des Ministres traitant de questions d'importance européenne et, tout en ne disposant d'aucun pouvoir législatif, faire des recommandations au Comité sur des questions d'intérêt commun. La coordination des autorités européennes existantes par le moyen d'une telle fusion mettra au moins de l'ordre dans le chaos actuel et conférera des fonctions utiles au Conseil de l'Europe.

12. La nécessité d'une coopération entre les organismes créés par le Traité de Bruxelles et la Convention de l'O. E. C. E., d'une part, et le Conseil de l'Europe d'autre part, a déjà, dans une certaine mesure, paru s'imposer aux membres de la commission des Affaires Générales et aux représentants à l'Assemblée, comme le montrent les recommandations adoptées par l'Assemblée. Toutefois, les présentes propositions vont plus loin que les résolutions précédentes. Votre commission recommande que :

a. Les fonctions définies par les articles 1-4 du Traité réglant la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et la défense collective signé à Bruxelles le 17 mars 1948 et par les articles 1-9 de la Convention de Coopération Économique européenne signée à Paris le 16 avril 1948 rentrent dans la compétence du Conseil de l'Europe par voie d'amendement à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, et que

b. Les organismes créés par le Traité réglant la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et la défense collective et par la Convention de Coopération Économique européenne soient intégrés dans le Conseil de l'Europe et rendus responsables devant ce dernier.

Si le Conseil de l'Europe voyait étendre sa compétence au point d'être chargé d'étudier toutes les questions mentionnées au paragraphe (a) au même titre que les questions qu'il doit déjà examiner aux termes de l'article 1 du Statut, il serait alors, sans doute aucun, doté de fonctions, nécessairement de caractère limité, mais suffisantes pour jouer le rôle d'autorité européenne.

C. L'autorité européenne

13. Si la recommandation de votre commission qui est énoncée au paragraphe précédent était acceptée, le Conseil de l'Europe exercerait des fonctions beaucoup plus étendues, mais un certain mécontentement subsisterait dans la mesure où les organes du Conseil de l'Europe n'iraient pas jusqu'à constituer ce que l'on entend par « autorité politique ». Le Comité des Ministres ne peut agir qu'à l'unanimité. L'Assemblée n'est que consultative et ne constitue môme pas un organe représentatif. En conséquence, si la nécessité se fait sentir de transférer au Conseil de l'Europe les fonctions des organismes créés par le Traité de Bruxelles et la

Convention de l'O. E. C. E., cette mesure ne contribuerait guère à mettre fin à l'impasse actuelle, causée par le conflit entre ceux qui ne veulent d'unité que par une action gouvernementale et ceux qui désirent l'institution d'une autorité supranationale.

Les représentants continentaux veulent un Parlement européen qui représente le peuple, et non une Assemblée comme les Nations Unies où les délégués sont désignés par les gouvernements. Britanniques et Scandinaves sont opposés à la création d'un Parlement européen dans toute l'acception du terme, c'est-à-dire d'un Parlement ayant pouvoir de légiférer et d'agir. Cette attitude s'explique en partie par le fait qu'ils se méfient de l'instabilité de la démocratie parlementaire européenne et croient qu'un Parlement européen sera tout aussi instable; d'autre part, ils ne sont pas disposés à lui abandonner à l'avance des pouvoirs et veulent que leur Parlement national continue à garder la haute main sur la vie économique et politique de leur peuple. Comment concilier ces points de vue contradictoires?

14. La solution à adopter est de faire du Conseil de l'Europe un véritable Parlement, ce qu'il n'est pas actuellement, mais un Parlement où, dans l'une des deux chambres, les gouvernements aient le dernier mot. Cette conception répond à l'idée britannique d'une action à l'échelon gouvernemental, mais aussi au désir qu'ont les continentaux do voir créer une réelle autorité parlementaire. Votre commission propose que le Conseil de l'Europe devienne un Parlement composé de deux chambres : le Comité des Ministres serait la Chambre Haute représentant les gouvernements, et l'Assemblée la Chambre Basse représentant en premier lieu les Parlements des États membres. On a déjà proposé que le Comité des Ministres fût composé de Ministres des Affaires Européennes plutôt que de Ministres des Affaires Étrangères; ainsi il y aura dans chaque Cabinet une personne chargée des affaires du gouvernement de l'État membre dans la mesure où elles se rattachent aux questions qui sont d'intérêt commun pour l'Europe. Nous présumons que cette recommandation sera adoptée; le Comité des Ministres deviendra alors un organisme composé de Ministres des Affaires Européennes, et chacun de ses membres agira expressément au nom de son gouvernement. Le Comité sera un organisme au sein duquel les gouvernements des États membres pourront donner des instructions à leurs représentants. L'Assemblée ne présentera pas ce caractère, car les gouvernements ne pourront y donner d'instructions semblables.

Tout acte législatif se présentant sous la forme d'un traité ou d'un projet de loi pourrait être proposé à l'Assemblée, et après son adoption par l'Assemblée (la Chambre Basse), soumis à l'approbation du Comité des Ministres (la Chambre Haute). Chaque membre du Comité des Ministres aurait le pouvoir et le devoir de soumettre la mesure à son gouvernement, qui la critiquerait et émettrait des suggestions à son propos. Elle pourrait être discutée par l'un quelconque des gouvernements des États membres pendant une période allant jusqu'à six mois. Elle reviendrait ensuite devant le Comité des Ministres où les amendements des différents gouvernements seraient discutés et, si l'accord se réalisait, elle serait à nouveau soumise, après amendement, à l'Assemblée. Finalement, après des échanges de vues entre les deux Chambres, la mesure serait adoptée ou rejetée. Cependant, une fois adoptée par les deux Chambres, elle deviendrait une loi du Conseil de l'Europe applicable dans tous les États membres et conférant au Conseil de l'Europe des pouvoirs exécutifs.

15. Ainsi définie, l'autorité européenne serait une autorité parlementaire, mais les gouvernements verraient leur position protégée. En d'autres termes, cette autorité pourrait être acceptée par les deux groupes de l'Assemblée. Cette proposition impliquerait naturellement certaines modifications du Statut du Conseil de l'Europe. Les deux organes du Conseil de l'Europe se transformeraient en organes législatifs. L'Assemblée devrait devenir représentative, ce qu'elle n'est pas actuellement. L'Assemblée a déjà voté une recommandation aux termes de laquelle chaque État membre doit prendre toutes dispositions utiles pour que ses représentants à l'Assemblée soient élus par son Parlement, ou suivant une procédure fixée par celui-ci. Ce changement devrait être opéré dans un avenir immédiat. D'autres changements devront être apportés par la suite si l'on veut que l'Assemblée devienne un organisme vraiment représentatif. Le mode d'élection par les Parlements des États membres devrait être en fin de compte identique dans chaque Parlement. Avant cinq ou sept ans, l'Assemblée et le Comité des Ministres devraient pouvoir se mettre d'accord sur un traité aux termes duquel les membres de l'Assemblée seraient élus directement. Enfin, des dispositions devraient assurer que les deux organes du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée, se réuniraient chaque année à intervalles réguliers afin que l'Assemblée puisse prendre l'initiative d'actes législatifs appropriés et que ces actes soient finalement adoptés par les deux Chambres comme le prévoit tout système parlementaire.

D. Pouvoirs réels - législatifs

16. En partant de l'hypothèse que l'autorité à définir est une autorité parlementaire, sous réserve des limitations exposées dans les paragraphes précédents, votre commission s'est penchée sur la question des pouvoirs réels dont l'autorité européenne doit disposer. Si l'on veut mettre fin à l'impasse entre les

Britanniques et les Scandinaves d'une part et les pays continentaux de l'autre, le plus grand obstacle à surmonter est probablement l'octroi au Conseil de l'Europe d'un pouvoir législatif. Votre commission recommande qu'aucun pouvoir législatif ne soit accordé à l'avance au Conseil de l'Europe. En vertu du présent Statut, le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir. Toutefois, si, comme on l'a déjà suggéré, on lui confère des fonctions étendues, il s'agira de se prononcer sur la manière dont le Conseil de l'Europe pourra exercer ces fonctions de manière satisfaisante pour l'Europe dans son ensemble.

17. Il est nécessaire de prendre une décision sur deux points : 1° les conditions dans lesquelles le Conseil de l'Europe devrait se voir attribuer le pouvoir (éventuel) de légiférer sur des questions d'intérêt commun; 2° si un pouvoir législatif lui est conféré, la mesure dans laquelle les deux Chambres du Parlement pourront exercer ce pouvoir. Dans une constitution fédérale, l'autorité aurait le pouvoir de légiférer au sujet de certaines questions bien définies et, dans les limites des pouvoirs dont elle disposerait, il lui serait absolument loisible de promulguer les actes législatifs de son choix. Votre commission, elle, ne propose pas de conférer au Conseil de l'Europe un pouvoir exclusif de légiférer à propos de certaines questions — défense, questions douanières ou monétaires, — comme c'est le cas dans la plupart des constitutions fédérales. La proposition qu'elle doit présenter est différente : elle s'applique aux pouvoirs dont le Conseil de l'Europe devra être doté et aux modalités d'exercice de ces pouvoirs. Ce que propose toutefois votre commission, c'est qu'on laisse le Conseil de l'Europe contracter et acquérir, dans l'exercice de ses fonctions, le pouvoir législatif qu'il pourra juger nécessaire au sujet des différentes questions d'intérêt commun; et que les pouvoirs soient conférés au Conseil de l'Europe par des traités particuliers pour chaque question, lesquels seront approuvés par les deux Chambres du Parlement. La commission propose en outre que là même procédure soit suivie lorsque le Conseil exercera son pouvoir législatif à propos d'une question quelconque (une fois qu'il aura acquis ce pouvoir); ainsi tout acte législatif adopté par l'Assemblée devra l'être également par le Comité des Ministres. De cette façon, les gouvernements auront toujours le dernier mot pour déterminer, par l'entremise du Comité des Ministres, les traités ou actes législatifs adoptés par l'Assemblée qui sont également adoptés par le Comité des Ministres, et ils auront ainsi le dernier mot pour déterminer les actes législatifs adoptés par le Conseil de l'Europe. Il faut entendre par là que les gouvernements auront le dernier mot pour déterminer les pouvoirs de législation conférés au Conseil de l'Europe et qu'ils auront également la possibilité d'approuver les modalités détaillées selon lesquelles le Conseil exercera ces pouvoirs. En donnant leur accord à cette proposition, les gouvernements des États membres ne signeront pas un chèque en blanc, pas plus qu'ils n'abandonneront à l'avance des pouvoirs déterminés. Ils auront à approuver en détail les propositions traçant la méthode de traitement de chaque question d'intérêt commun avant que cette méthode soit effectivement appliquée.

18. En dehors du cadre du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne des Paiements offre un exemple de la manière dont cette méthode serait appliquée. Ce n'est pas que la Convention créant l'Union Européenne de Paiements accorde à un organisme quelconque des pouvoirs législatifs ou exécutifs. Les gouvernements n'étaient pas prêts à donner à l'avance leur adhésion à une union européenne des paiements ou à un Conseil créant cette union. Mais, lorsque la méthode de mise au point de l'Union des Paiements, ses fonctions et ses pouvoirs, les obligations créées pour ses Membres et l'ensemble des modalités détaillées de son fonctionnement furent définis dans un traité, les divers gouvernements acceptèrent finalement les propositions après de longues discussions et de nombreux amendements. Étant donné que la méthode adoptée pour créer l'Union des Paiements va au fond du différend qui existe à l'Assemblée entre le groupe de la majorité et le groupe de la minorité, il n'est pas sans intérêt de citer le passage suivant d'un discours prononcé le 26 juin 1950, au cours du débat à la Chambre des Communes sur le Plan Schuman, par l'ancien Chancelier de l'Échiquier britannique, Sir Stafford Cripps. Faisant allusion au mode de négociation de l'Union Européenne des Paiements, il déclarait :

« Ces négociations offrent, à mon sens, un exemple caractéristique de ce que peut permettre de réaliser un accord librement négocié entre des gouvernements. Je suis absolument certain que si, clans ce cas, un organisme supranational avait tenté de nous imposer par un vote à la majorité, sans discussions intergouvernementales préalables, un plan de paiements, l'entreprise n'aurait pu aboutir qu'à un échec complet et nous aurions dû quitter l'organisation. C'est la nécessité d'aboutir à un compromis alors que de toutes parts l'échec menaçait, qui a permis d'arriver à un accord librement conclu. »

De l'avis de votre commission, la méthode la plus pratique pour permettre au Conseil de l'Europe de se développer est la suivante : l'Assemblée prend l'initiative d'actes législatifs portant à la fois sur les pouvoirs dont elle devrait disposer et sur les modalités d'exercice de ces pouvoirs, et le Comité des Ministres est en mesure de déterminer si ces actes législatifs sont acceptables ou non. Votre commission considère en outre que ce mode d'institution d'un pouvoir législatif devrait pouvoir être accepté tant par le groupe majoritaire que le groupe minoritaire de l'Assemblée.

E. Pouvoirs réels - exécutifs

19. Pour que le Conseil de l'Europe soit une autorité politique, il lui faut exercer un certain pouvoir exécutif. Ce pouvoir est actuellement limité par le Statut et il est exercé par le Secrétariat. Le Conseil de l'Europe s'est donc plutôt développé en association de nations, comme l'Organisation des Nations Unies, qu'en gouvernement ou autorité politique comme les gouvernements des États membres ou des États-Unis. Si la proposition énoncée au paragraphe précédent est acceptée, tout acte législatif voté par les deux Chambres des Parlements pourra conférer au Conseil de l'Europe des pouvoirs exécutifs. L'octroi de pouvoirs législatifs entraîne l'attribution de ces pouvoirs exécutifs. Si l'une quelconque des questions d'intérêt commun, telles que douanes et monnaies, est traitée dans un acte législatif selon la méthode proposée, une partie du traité définira le pouvoir exécutif à conférer au Conseil de l'Europe pour que ses dispositions soient appliquées.

Ainsi donc, si l'on veut créer une autorité européenne dotée de pouvoirs réels, il faudra prévoir la création d'un Conseil exécutif restreint et responsable devant les deux Chambres, qui remplacerait l'actuelle Commission Permanente de l'Assemblée, mais deviendrait avec le temps un Cabinet ou un gouvernement européen. Ce Conseil exécutif se réunirait régulièrement; il établirait l'ordre du jour de l'Assemblée et préparerait ses actes législatifs; il contrôlerait également les organes administratifs du Conseil de l'Europe, y compris les organes sur lesquels s'exercerait sa compétence à la suite de l'intégration des organismes déjà créés par le Traité de Bruxelles et la Convention de l'O. E. C. E. La commission recommande que le premier Conseil exécutif soit choisi par le Président de l'Assemblée et confirmé à la fois par l'Assemblée et le Comité des Ministres. Au bout d'un certain temps, il serait possible de créer des départements, confiés chacun à un membre du Comité, qui traiteraient de questions telles que la défense, les douanes, les finances, le commerce, l'agriculture, la production, les services sociaux, les transports et les questions juridiques. Lorsqu'un traité ou un projet de loi aurait été voté par les deux Chambres du Conseil de l'Europe, le Conseil Exécutif serait naturellement chargé d'en assurer l'application. Ainsi, en un sens pour ainsi dire fonctionnel, pourrait se constituer en un certain nombre d'années un gouvernement européen.

F. Définition

20. Les propositions énoncées aux paragraphes précédents contiennent la définition de l'autorité européenne susceptible d'être dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels. Ses fonctions devraient être suffisamment étendues pour couvrir toutes les questions qui présentent pour l'Europe un intérêt commun. Elle devrait être une autorité de caractère parlementaire, mais les gouvernements y auraient le dernier mot. Elle ne serait dotée à l'avance d'aucun pouvoir législatif ou exécutif, mais son fonctionnement serait tel que les actes législatifs pourraient être adoptés par ses deux organes selon la méthode suivie dans tous les Parlements des États membres, étant entendu expressément qu'avant qu'un pouvoir quelconque (législatif ou exécutif) soit octroyé et exercé, l'assentiment des gouvernements des États membres aurait été obtenu par l'entremise de leurs représentants au Comité des Ministres. Ce type d'autorité européenne peut être créé par un protocole d'amendement du Statut du Conseil de l'Europe. Ce protocole figure, sous forme de projet, à la partie III du présent rapport; il reproduit, en même temps que ces propositions, les autres recommandations déjà adoptées par l'Assemblée en vue de l'amendement du Statut. De l'avis de votre commission, si les représentants des États membres, britanniques et Scandinaves ou continentaux, sont tous prêts à se faire certaines concessions afin de se mettre d'accord sur une formule d'autorité européenne, ils devront tous pouvoir accepter le type d'autorité européenne qui est défini dans la présente partie du rapport et exposé en détail dans sa troisième partie. L'adoption de ces propositions devrait mettre fin à l'impasse qui paralyse actuellement l'Assemblée et créer une autorité européenne effective, dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels, qui, avec le temps, pourrait réaliser l'unité européenne.

Projet de protocole

L'Assemblée du Conseil de l'Europe recommande, et 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 Économique 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 fins connexes puissent être réalisées.

Partie 1 - Buts et fonctions

ARTICLE I

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

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

Consacrera les ressources économiques des États 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.

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

Utilisera les matières premières, industries de base et services essentiels des États membres aux fins exposées dans la présente clause, et dans les cas appropriés, sous un régime de propriété ou de contrôle publics, et

Empêchera, par les mesures de réorganisation économique et sociale qui pourront se révéler nécessaires dans l'un quelconque des États 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 États 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 Économique 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 États 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

ARTICLE 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'État qui, sans préjudice de la responsabilité du Ministre des Affaires Étrangères, sera chargé du contrôle des Affaires européennes.

Le titulaire de ce poste aura pour attributions spéciales :

de coordonner les activités de son gouvernement en matière de coopération européenne;

d'assurer la diffusion des décisions ou suggestion des divers organes du Conseil de l'Europe dans les Parlements et l'opinion publique des pays participants;

d'agir, au lieu et place du Ministre des Affaires Étrangères, comme représentant de l'État membre au Comité des Ministres.

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

ARTICLE 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.

ARTICLE IV

L'Assemblée Législative discute les affaires qui, en vertu du Statut, relèvent de sa compétence, ainsi que toutes les 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.

ARTICLE 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 : »

ARTICLE 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.

ARTICLE 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 dé 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.

ARTICLE 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.

ARTICLE IX

Le Comité a alors toute latitude pour adopter le projet de loi, avec ou sans amendement, ou pour le rejeter.

ARTICLE X

Tout projet de loi adopté par le Comité est signé par chaque membre approbateur 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.

ARTICLE 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 ce 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 État membre pouvant être considérées comme portant sur la même matière.

ARTICLE 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.

ARTICLE 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.

ARTICLE 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

ARTICLE XV

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

ARTICLE XVI

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

a. Les Finances;

b. Les Douanes et les Contributions indirectes ;

c. La Défense;

d. Le Commerce intérieur et extérieur;

e. L'Industrie;

f. L'Agriculture et l'Alimentation;

g. Le Travail et les Services sociaux;

h. Les Transports;

i. Les Questions culturelles;

j. 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.

ARTICLE 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.

ARTICLE 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 capacité, toutes autres mesures s'inspirant des buts énoncés au chapitre I amendé ou contribuant à la réalisation de ces buts.

ARTICLE 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

ARTICLE 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.

ARTICLE 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.

ARTICLE 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 États 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 États 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 États 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 États membres.

ARTICLE XXIII

1. Par des conventions spéciales conclues entre les États 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 États signataires de ces conventions spéciales, et cela sans engager la responsabilité des États 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 États 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 États membres soient parties aux dites conventions. Lorsque moins des deux tiers des États membres du Conseil sont parties à une telle convention, les frais supplémentaires éventuels du Secrétariat seront supportés par les États signataires dans les conditions fixées par la convention.

ARTICLE 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. »

ARTICLE XXV

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

ARTICLE XXVI

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

ARTICLE 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.

ARTICLE 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.

Signé (voir au verso)

Signé[1]:

MACKAY R.W.G., Royaume-Uni, SOC

1. SOC: Groupe socialiste