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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 152
23 novembre 1950

Modification du Statut en vue d'organiser d'une façon concrète et efficace la fonction consultative de l'Assemblée

Proposition de résolution
déposée par M. Ugo LA MALFA et d'autres membres de l'Assemblée

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 môme 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 supra national, l'Assemblée devrait poser aujourd'hui au Comité des Ministres la question suivante : Quelle est la portée de la fonction consultative de VAssemblée et comment devrait s'exercer cette fonction pour tous les 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 prévue dans le processus d'élaboration 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 discussioji 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 constitutionnelle-ment 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 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.

Il n'y a pas lieu 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 exécutoire •—• 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 acquérir une expérience précieuse des problèmes d'unification européenne, problèmes qui pourraient trouver par la suite une solution clans 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 mentionnée à l'article I 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 deli-berationem » devra les transmettre à VAssemblée 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 constitutionnelle-ment 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.

Proposition dè résolution

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

(i) 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 États;

(ii) que le Comité des Ministres, après examen, transmette ces projets à l'Assemblée;

(iii) que le Président de l'Assemblée puisse, suivant l'urgence, convoquer l'Assemblée pour la discussion de projets ainsi transmis pour avis.

Signé (voir au verso)

Signé:

LA MALFA Ugo, Italie