



Doc. 404

19 septembre 1955

Désignation de Commissaires européens indépendants des gouvernements particuliers, ayant pour mission de promouvoir la politique de l'intégration européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteuse: Mlle Margaretha Albertina Maria KLOMPE, Pays-Bas

1. 1955 - 7e session - Deuxième partie



A. Projet de résolution

L'Assemblée,

Vu le rapport de la commission des Affaires Générales sur la désignation de Commissaires européens indépendants des gouvernements particuliers, ayant pour mission de promouvoir la politique de l'intégration européenne,

Considère qu'il est souhaitable de désigner, dans certains domaines prévus pour l'intégration, des personnalités indépendantes des gouvernements particuliers, en vue d'y exercer une impulsion constante de caractère politique en faveur de l'unification de l'Europe, le but à viser restant la création d'une véritable communauté d'intérêts entre les pays européens, englobant l'ensemble de leurs principales activités politiques, économiques, financières et sociales (intégration horizontale) ;

Donne son accord aux principes suivants :

1. Les personnalités dont il s'agit seront appelées « Commissaires européens ».
2. Ils seront nommés — après consultation de l'Assemblée Consultative, lorsque celle-ci aura pris l'initiative — par les comités ministériels des organisations européennes et seront responsables devant eux.
3. Dans ces cas appropriés, il sera loisible de désigner des collègues d'un nombre restreint de Commissaires européens.
4. Les Commissaires européens auront pour tâche de préparer les projets européens, d'obtenir leur adoption par les gouvernements intéressés et de veiller à leur mise en oeuvre.
5. Ils feront rapport aux comités ministériels qui les auront nommés.
6. Ils auront accès aux réunions des comités ministériels et aux comités d'experts gouvernementaux lors de l'examen de leurs rapports, et participeront aux discussions et à la mise au point de leurs propositions par lesdits comités.
7. Ils auront la faculté de s'adresser à l'Assemblée, chaque fois qu'ils en feront la demande. Ils lui fourniront les explications nécessaires sur leur action lorsque l'Assemblée en aura exprimé le vœu.
8. Ils seront assistés par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, et les services des organisations internationales compétentes dans les domaines dans lesquels ils exerceront leurs fonctions seront invités à leur prêter leur concours.

B. Projet de directive

L'Assemblée charge la commission des Affaires Générales, avis pris des autres commissions, de présenter pour la session du printemps de 1956 des projets de recommandation tendant à la désignation, conformément au principe formulé par la Résolution..., dans des secteurs particuliers des domaines prévus pour l'intégration européenne, des Commissaires européens ou des collèges de Commissaires européens.

C. Exposé des motifs (présenté par Mlle KLOMPÉ, rapporteur)

1. INTRODUCTION

1.1.

Par sa Directive 68, l'Assemblée a chargé la commission des Affaires Générales de lui présenter un projet de résolution définissant, entre autres, l'avis de l'Assemblée sur les modalités de la désignation, clans chaque domaine particulier prévu pour l'intégration, de personnalités indépendantes des gouvernements particuliers et responsables devant l'autorité européenne qui les aura mandatées, en vue d'y exercer une impulsion politique constante en faveur de l'unification de l'Europe. Selon une lettre du Greffier, adressée au Président de la commission, le Bureau a invité celle-ci à se pencher notamment sur le mandat et le rôle de telles personnalités, la détermination des secteurs clans lesquels il conviendrait de proposer leur désignation étant réservée pour être étudiée ultérieurement en liaison avec les autres commissions intéressées.

Pour tenir compte de ce voeu du Bureau, le présent exposé se limite donc à une étude générale de l'idée de faire appel, pour faire progresser l'intégration européenne, à des personnalités indépendantes des gouvernements particuliers. Pour des motifs indiqués plus loin, il est suggéré d'appeler ces personnalités « Commissaires européens ».

L'exposé donne des précisions notamment sur :

1. l'opportunité de procéder à la désignation de Commissaires européens;
2. leurs tâches et leurs qualifications;
3. le mode de leur désignation;
4. les modalités de l'exercice de leurs fonctions.

2.

Opportunité de procéder à la désignation de « Commissaires européens »

L'expérience a démontré que les méthodes traditionnelles de la coopération intergouvernementale sont insuffisantes pour faire progresser, d'une façon satisfaisante, l'intégration européenne. Il est extrêmement rare qu'aux conférences diplomatiques, aux réunions des comités ministériels intergouvernementaux, les problèmes que pose l'intégration européenne soient présentés et étudiés sous l'angle de l'intérêt commun à long terme que représente l'objectif de l'intégration. Les gouvernements nationaux, soucieux de sauvegarder les intérêts immédiats de leurs pays, sont amenés à se concentrer sur la défense de ces intérêts. Ainsi, le plus souvent, le point de départ des négociations intergouvernementales consiste en une confrontation des points de vue nationaux, menant rapidement à une impasse, alors qu'il serait de loin préférable que, dès le début, ces négociations se déroulent autour de propositions constructives et précises, conçues pour • faciliter, dans un esprit européen, l'adaptation des situations nationales existantes à l'état d'intégration à réaliser.

Par quels moyens pourrait-on arriver à l'élaboration de telles propositions dans le cadre des négociations intergouvernementales?

Le besoin d'améliorer, sur ce point, la technique de la coopération intergouvernementale s'est fait ressentir à plusieurs reprises et a donné naissance à l'idée de la désignation de personnalités indépendantes des gouvernements particuliers, chargées de donner, dans des domaines déterminés, une impulsion politique à l'action intergouvernementale.

En décembre 1953, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a nommé un Représentant Spécial pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe, chargé notamment d'étudier ces problèmes et de faire au Comité des Ministres des propositions en vue de leur solution.

Le Conseil de l'O. E. C. E. a décidé, le 29 juin 1955, de créer une Commission de l'Énergie, composée de 7 membres au maximum, choisis à titre personnel pour leurs connaissances et leur autorité, et chargés de formuler des propositions.

A la Conférence de Messine, les six ministres des Affaires Étrangères, qui y ont participé, se sont entendus pour faire présider le comité intergouvernemental, appelé à élaborer les traités ou les arrangements relatifs aux objectifs visés par la conférence, par une personnalité politique, chargée de coordonner les différents travaux.

Le Plan Lemaire (Doc. 359) préconise la constitution d'un Comité permanent des Transports européens, composé d'un nombre très restreint de personnalités éminentes, devant se placer « dans une perspective européenne » et dont « la tâche principale serait de promouvoir une politique d'harmonisation et de coordination des transports ». De même, M. Kapteijn a envisagé, dans son rapport à la C. E. C. A. sur les problèmes des transports (Assemblée Commune 1954-1955, Doc. n° 15), la création d'une « commission composée d'un nombre restreint d'experts hautement qualifiés », chargée d'élaborer les propositions qu'ils soumettraient aux ministres des Transports.

Il y a lieu de citer également la désignation, en 1951, des « trois sages » de l'O.T.A.N. Lors de la Conférence d'Ottawa, le Conseil de l'Atlantique Nord avait créé un Comité temporaire du Conseil, chargé de « concilier, d'une part, les exigences de la sécurité extérieure, en particulier clans le but de réaliser un plan O. T. A. N. militaire, acceptable pour-la défense de l'Europe occidentale et, d'autre part, les possibilités réelles, politiques et économiques des pays membres ». Ce Comité décida, à son tour, de confier ce travail à un Bureau exécutif, composé de trois membres agissant non pas en qualité de délégués de leurs pays, mais comme représentants de l'O. T. A. N. Dans une première phase, il leur incombait de se faire une image exacte du programme militaire pour les trois années à venir et des ressources économiques de chaque État membre, disponibles à cet effet, d'élaborer ensuite des propositions destinées à améliorer le programme militaire de chaque pays, et de les fonder en un effort de défense collective et équilibrée. Us étaient habilités à négocier directement avec les gouvernements sur les modalités de leurs propositions. Une fois achevées, i celles-ci furent soumises, pour décision, au ! Conseil de l'Atlantique Nord qui en confia l'exécution aux organes militaires et civils de l'O. T. A. N.

Enfin, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, fonctionnaire agissant sous l'autorité de l'Assemblée Générale des Nations Unies, est également investi d'une mission d'impulsion. Bien que sa tâche primitive soit la protection juridique des réfugiés relevant de sa compétence, il est autorisé à s'en acquitter, entre autres, « en poursuivant, par voie d'accords particuliers avec les gouvernements, la mise en oeuvre de toutes mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés » et « en secondant les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées... en ce qui concerne l'assimilation (des réfugiés) dans de nouvelles communautés nationales ». Dans la résolution du 2 février 1952, l'Assemblée Générale a encore accentué la fonction stimulatrice du Haut Commissaire en le priant « d'aider à encourager les activités entreprises dans le domaine d'intégration des réfugiés internationaux ». Par la suite il a été autorisé à réunir un Fonds destiné à financer le processus d'intégration, Fonds qu'il gérerait sous l'autorité de son Comité exécutif.

L'idée d'associer à la coopération intergouvernementale des personnalités indépendantes des gouvernements particuliers n'est donc pas nouvelle ². Elle s'est avérée utile, et il convient d'avoir recours à cette nouvelle institution chaque fois que, dans un domaine déterminé, le besoin d'une impulsion politique constante se fait sentir.

Il est vrai que l'Assemblée Consultative, elle-même, a été créée pour stimuler l'action des gouvernements en vue de la réalisation des buts du Conseil de l'Europe, mais l'expérience a prouvé que l'action de l'Assemblée, dans les conditions de son fonctionnement actuel, est insuffisante. D'une part, elle ne dispose pas des moyens techniques nécessaires pour préparer, dans tous les domaines de sa compétence, des projets européens étudiés dans leurs détails; les Commissaires européens auront ces moyens, comme il sera expliqué au paragraphe IV. D'autre part, il lui manque l'élément de permanence indispensable pour obtenir, par une action politique soutenue, l'adoption de ses propositions par les gouvernements; la permanence sera une des caractéristiques des Commissaires européens. La désignation de Commissaires européens pourrait donc utilement compléter l'action de l'Assemblée qui continuerait à prendre des initiatives sous forme de recommandations au Comité des Ministres, pouvant tendre précisément à la désignation, dans des cas appropriés, de Commissaires européens, en précisant les objectifs à atteindre et le rôle que les

2. Il y a lieu de se rappeler qu'en 1951 l'Assemblée, dans le p r o j e t d'un nouveau Statut (R e c o m m a n d a t i o n 23 - 1951) avait proposé la désignation de Hauts Commissaires responsables devant le Comité des Ministres. Il est vrai que ces Hauts Commissaires auraient eu des tâches exécutives, mais que l'idée qui était à la base de la proposition était sensiblement la même que celle qui est à l'origine de la désignation de Commissaires européens, tels que ceux préconisés dans le présent rapport, à savoir de donner à l'intégration européenne une impulsion constante par l'action de personnalités indépendantes des gouvernements particuliers.

Commissaires auraient à jouer. En outre, l'Assemblée suivrait régulièrement l'action des Commissaires européens et leur donnerait, sur le plan parlementaire et de l'opinion publique, tout l'appui politique dont ils auraient besoin.

3. Tâches des Commissaires européens et leurs qualifications

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la tâche principale des Commissaires européens est de donner, dans des domaines particuliers, une impulsion constante à l'activité intergouvernementale. Cette impulsion a pour but principal de tracer les grandes lignes de cette activité et revêt donc un caractère politique. Pour qu'elle soit efficace, elle doit s'exercer sur trois plans, à savoir : la préparation d'une proposition européenne, son adoption par les gouvernements intéressés, sa mise en oeuvre.

Mais avant qu'il puisse s'agir de préparer une proposition, il faut que son objet soit déterminé. Cette question pose des problèmes qui ne peuvent être résolus dans l'abstrait. D'une manière générale, il est permis de présumer que, dans la plupart des cas, c'est l'Assemblée qui prendra l'initiative. La question de savoir, cependant, dans quelle mesure il conviendra de préciser la portée d'une proposition qu'un Commissaire européen sera chargé de préparer, dépendra de la nature même du problème à résoudre. Il sera, en tout cas, nécessaire de définir l'objectif que l'on désire atteindre; mais il sera prudent, le plus souvent, de laisser au Commissaire européen une assez grande liberté quant au choix des moyens. Il y aura lieu de ne pas perdre de vue non plus qu'en définissant les tâches des Commissaires européens dans des secteurs particuliers, prévus pour l'intégration, le but à viser reste l'intégration horizontale, car, ainsi qu'il a été indiqué dans le rapport de juillet 1955 (Doc. 362), elle seule permet d'établir cette communauté d'intérêt entre les pays européens sans laquelle l'Europe unie ne peut devenir une réalité.

Dans le cadre de ce mandat, le Commissaire européen élaborera son projet. C'est une affaire de recherches et d'études techniques d'abord, de choix politique ensuite. Une fois son projet établi, le Commissaire européen devra s'efforcer de le faire adopter par les gouvernements.

Dans la plupart des cas, son rôle ne sera pas terminé à ce stade. Il est, en effet, important qu'il puisse continuer à exercer son influence politique et veiller à la mise en oeuvre, dans des conditions satisfaisantes, de son projet. S'il n'est pas possible de lui donner un véritable pouvoir d'exécution³, il pourra néanmoins donner aux gouvernements ses avis sur les mesures que ces derniers seront appelés à prendre à la suite de l'adoption du projet.

Ces indications sur les tâches des Commissaires européens font ressortir clairement que, s'il est souhaitable qu'ils possèdent, dans le domaine de leur mission, des connaissances techniques, il est surtout nécessaire qu'ils jouissent d'une autorité politique suffisante pour imposer leurs vues aux gouvernements et pour pouvoir traiter avec les ministres sur un pied d'égalité.

Selon la définition de la Directive 68, les Commissaires européens doivent être indépendants des gouvernements. Ceci ne veut pas dire nécessairement qu'ils ne pourront jamais être membres d'un gouvernement. Le choix de M. Spaak comme personnalité politique chargée de coordonner les travaux du comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine le prouve. Il suffit que la personnalité désignée accepte de remplir ses fonctions sans recevoir du gouvernement de son pays des instructions ou se considérer comme liée par la politique de son gouvernement en la matière.

En vue de relever le prestige des personnalités indépendantes auxquelles on fera appel, il est souhaitable de les désigner par un nom plus adéquat que celui de « Représentant Spécial ». Il semble que le titre de « Commissaire européen » conviendrait parfaitement. Si ce titre n'a pas été choisi pour M. Schneider, c'était uniquement pour éviter toute confusion avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

4. Mode de désignation des Commissaires Européens

Aux termes de la Directive 68, les Commissaires européens sont responsables devant l'autorité européenne qui les aura mandatés. Quelle devra être cette autorité?

3. Il y a lieu cependant de signaler qu'une tendance s'est déjà manifestée de confier dans des domaines de l'action européenne des tâches exécutives à des personnalités indépendantes des gouvernements, par exemple le Commissaire européen pour la Sarre et le Directeur de l'Agence pour le Contrôle des Armements.

Etant donné que les Commissaires européens sont désignés pour donner une impulsion politique à l'action intergouvernementale, il semble qu'il incombe logiquement aux comités ministériels des organisations européennes de les nommer. Dans certains cas, leur nomination pourrait avoir lieu sur la base d'un accord « partiel », lorsque le projet dont il s'agit n'intéresse pas tous les pays membres. Il serait cependant utile qu'avant de procéder à une nomination, et, en tout cas, lorsque l'initiative vient de l'Assemblée, celle-ci fût consultée sur le choix de la personnalité à nommer. Cette consultation pourrait utilement avoir lieu dans le cadre d'une réunion du Comité Mixte.

Selon les cas, les gouvernements nommeront pour un projet déterminé soit un Commissaire européen unique, soit un collège de Commissaires. Pour que l'action d'un tel collège soit efficace et pour se prémunir contre la tendance d'y faire représenter les points de vue divergents des gouvernements intéressés, il conviendra cependant de limiter au maximum le nombre des membres, sinon un collège de Commissaires européens risquerait de défaire la réplique des comités ministériels, avec l'effet paralysant qui en découlerait.

5. Modalités de l'exercice de leurs fonctions par les Commissaires européens

Les gouvernements doivent voter les crédits nécessaires pour permettre aux Commissaires européens de s'acquitter de leurs tâches. Il ne sera pas toujours nécessaire de leur verser une rémunération. L'exemple de M. Schneiter le prouve.

D'une manière générale, les Commissaires européens devront éviter les doubles emplois avec les multiples organisations internationales compétentes dans les domaines dans lesquels ils exerceront leurs fonctions. Le rôle des Commissaires européens étant éminemment politique, les doubles emplois pourront facilement être évités, à condition que les gouvernements obtiennent des organisations internationales qu'elles accordent aux Commissaires européens toute l'assistance technique dont ils auront besoin dans l'accomplissement de leurs tâches. De cette manière, les Commissaires européens auraient non seulement à leur disposition les services techniques nécessaires, à peu de frais, mais ils pourront en même temps coordonner l'activité intergouvernementale que les gouvernements européens déploient au sein de ces organisations.

Sur le plan administratif, les Commissaires européens seront assistés par les secrétariats des organisations européennes intéressées, ce qui limitera les dépenses.

Responsables devant le comité ministériel qui les aura mandatés, les Commissaires européens lui feront régulièrement rapport. Ils assisteront à toutes les réunions des ministres et des experts gouvernementaux, lors de l'examen de ces rapports, et participeront aux discussions de leurs propositions et à la mise au point de celles-ci. Ils auront également la faculté de s'adresser à l'Assemblée chaque fois qu'ils en feront la demande. Ils lui fourniront les explications nécessaires sur leur action, lorsque l'Assemblée en exprimera le vœu.

Par ces dernières mesures, l'institution des Commissaires européens pourra servir, par ailleurs, comme moyen propre à améliorer la coopération entre le Comité des Ministres et l'Assemblée.