



Doc. 19

08 août 1950

Attribuer au Conseil de l'Europe des pouvoirs législatifs et exécutifs

Proposition de résolution

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

Exposé des motifs

I. Les buts

Le Conseil de l'Europe existe en tant que mécanisme politique; la tâche de l'Assemblée consiste donc à développer et à étendre ce mécanisme de façon à assurer une union politique et économique efficace de l'Europe et à créer une autorité politique européenne aux fonctions limitées, mais munie d'un pouvoir réel. Si c'est un gouvernement européen qui est notre but, le Conseil de l'Europe devrait être considéré comme une autorité politique qui en est à ses débuts, mais à qui on devrait permettre de se développer pour aboutir à une législature et à un exécutif efficaces. Les Propositions du Protocole suivant ont été élaborées pour assurer cette fin. Il se divise en quatre parties : la première traite des buts du Conseil de l'Europe en vue de leur développement ultérieur, la deuxième la question de l'Assemblée, la troisième celle de l'exécutif et la quatrième certaines questions générales.

II. Le Pouvoir Législatif

II. Le Pouvoir Législatif Chaque pays doit admettre comme condition préalable de tout développement ultérieur du Conseil, le principe selon lequel la décision finale de toutes les questions qui surgiront aux réunions du Conseil, appartiendra aux Gouvernements des États Membres. Ceci implique la juridiction du Conseil et les décisions prises en vertu de cette juridiction. Dans les États Fédéraux tels que les États-Unis, l'interprétation des pouvoirs du Parlement appartient à la Cour Suprême. Toute question concernant l'interprétation du Statut devra relever du Comité des Ministres. De plus, toute décision prise par l'Assemblée dans le rayon de ses attributions devra obtenir l'approbation du Comité des Ministres avant de devenir effective.

Les rapports entre les deux corps constitués n'ont pas été, jusqu'à présent, étudiés suffisamment. La tâche de l'Assemblée devra être de formuler des propositions pour l'amélioration du gouvernement de l'Europe. Ces propositions devront être adressées au Comité des Ministres. Chaque membre du Comité soumettra l'examen des propositions à son gouvernement et devra même les discuter avec lui avant que l'on vienne à une décision. Enfin, après un délai raisonnable, le Comité des Ministres devra se réunir pour considérer les propositions, à la lumière des instructions que chaque membre aura reçues de son gouvernement. De cette façon, l'Assemblée pourra se développer et devenir la Chambre basse du Parlement Européen, le Comité des Ministres deviendra la Chambre haute du Parlement Européen, représentant non pas tels Européens ou tels États, mais les Gouvernements réels des États Membres.

Dans l'hypothèse où le Comité des Ministres jouerait le rôle esquissé au paragraphe précédent, l'Assemblée aurait l'autorité requise pour délibérer sur toutes les questions d'intérêt européen. Seul, le problème de la défense est actuellement exclu de ses discussions. Les Gouvernements de l'Europe ne sont pas disposés à renoncer d'avance à leurs pouvoirs législatifs, en faveur de l'Assemblée, et il n'y a pas lieu de faire une suggestion dans ce sens. On propose plutôt de donner à l'Assemblée le droit de légiférer au sujet de questions d'importance européenne, qui, par la suite, seront soumises au Conseil des Ministres. Elle devra



être habilitée à préparer, débattre et approuver un projet de loi ou une convention en vue d'une Banque Européenne, d'une Monnaie • Européenne ou d'une Union douanière européenne. Le stade législatif une fois parcouru, la loi ne sera pas exécutoire avant son approbation par le Comité des Ministres. Mais à partir du moment où elle sera approuvée par le Comité des Ministres, elle existera comme loi européenne et toutes les questions régies par elle, seront dorénavant affaire du Conseil de l'Europe et non pas des différents États Membres.

III. L'exécutif

Il faudra créer un organe exécutif européen. A cette fin, l'Assemblée pourra choisir douze de ses membres qui, au but d'un certain nombre d'années, finiront par devenir le Gouvernement Européen. Chacun sera chargé d'un service, sans toutefois être investi de pouvoirs exécutifs. Les services comprendraient les matières suivantes : a) Les finances; b) le commerce extérieur; c) le commerce intra-européen; d) l'industrie; e) l'agriculture et l'alimentation; f) le travail et les services sociaux; g) les transports; h) les territoires d'outre-mer; i) les questions culturelles; j) les questions légales.

Les membres de l'exécutif chargés des différents services répondront aux questions posées à l'Assemblée, ils pourront formuler des propositions à soumettre à l'Assemblée, et ils pourront, avec l'approbation du Comité des Ministres, coordonner et centraliser le travail fourni actuellement par les nombreux services de l'O. E. C. E. et du Traité de Bruxelles. Le Comité des Ministres devra voter les crédits nécessaires à l'exécutif et à la rémunération de ses cadres; mais il n'aura pas de pouvoir correspondant à celui dont est investi le Gouvernement de la Grande-Bretagne ou un ministre de cabinet, tant qu'une législation d'espèce n'aura pas été proposée à l'Assemblée et approuvée à la fois par elle et par le Comité des Ministres. De cette façon, naîtrait progressivement un pouvoir exécutif européen qui finirait par être le Gouvernement Européen; toutefois, les étapes de début aussi bien que son développement ultérieur resteraient toujours subordonnés à l'approbation du Comité des Ministres.

IV. Questions Générales

A partir du moment où la législation aura passé à l'Assemblée et aura été approuvée par le Comité des Ministres, elle sera obligatoire non seulement pour les États comme tels, mais aussi pour leurs populations, et cette obligation ne découlera pas d'un facteur interne de la législation, mais résidera automatiquement des dispositions du Statut. En d'autres termes, toute législation du Conseil de l'Europe aboutirait à une loi européenne, obligeant tous les citoyens des États Membres du Conseil. Il importe ici d'attirer l'attention sur le fait que le Comité des Ministres aura toujours le dernier mot, quand il s'agira de décider si tel article législatif, proposé par l'Assemblée, deviendra loi ou non. Toutefois, dans le cas où le Comité des Ministres aura donné son approbation, les questions tombant sous la législation, deviendront affaires européennes et, en vertu même de la législation, passeront de la juridiction des États Membres à celle du Conseil de l'Europe. C'est là un nouvel exemple qui prouve que le pouvoir législatif du Conseil de l'Europe n'a pas besoin de spécification préalable et pourra être abandonné à sa propre évolution.

Enfin, il sera nécessaire de prendre des mesures pour éviter que tel État-Membre se retire à son gré du Conseil. Actuellement, les États Membres peuvent se retirer par simple notification. Si le Conseil de l'Europe veut devenir l'autorité de l'Union Européenne, les membres ne devront pas avoir la faculté de se retirer sur simple notification. Ni le Pays de Galles, ni l'Ecosse, ne peuvent se retirer de l'Union de la Grande-Bretagne en donnant congé; une action pareille entraînerait des mesures législatives de la part du Parlement Britannique. De même, un État Membre de l'Union Américaine ne peut se retirer sans un amendement de la Constitution. Le Statut du Conseil de l'Europe devra donc être modifié et stipuler que, dans le cas où un État Membre désirerait se retirer il ne pourrait le faire qu'avec le consentement des deux tiers des membres du Conseil et par une modification du statut. Il est impossible de développer une autorité politique européenne tant que les membres ne sont pas liés par les décisions prises; dans ce cas il suffirait de se retirer du Conseil pour échapper aux décisions prises dans les formes voulues.

La tâche d'unir les États de l'Europe Occidentale avec toutes ses barrières économiques et politiques provenant des différences de nationalité, de race et de langue, présente des difficultés énormes. Il ne s'ensuit pas que ces difficultés soient insurmontables. Lorsqu'une autorité revêtant un caractère politique, et munie de pouvoirs législatifs et exécutifs aura été créée, il existera une autorité pour résoudre ces difficultés. De plus si l'on permet à cette autorité d'évoluer, on ne voit pas pourquoi les hommes d'État de l'Europe Occidentale n'arriveraient pas, avec le temps, à créer le type d'autorité politique qui conviendra le mieux aux besoins des peuples européens.

Projet de protocole

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe propose — en donnant à ses propositions la forme du protocole suivant — d'amender le Statut du Conseil afin d'investir le Conseil de l'Europe d'autorité et de pouvoirs exécutifs et législatifs.

PREMIÈRE PARTIE

Les buts

ARTICLE I

L'article I (a) du chapitre I du Statut sera supprimé et remplacé par les paragraphes suivants :

I (a) Le but du Conseil de l'Europe est le suivant :

1. Réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéals et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social;
2. Consacrer les ressources économiques des États Membres et leur force constructive à leur bien commun et au développement d'une civilisation commune, basée sur le plus haut standard de vie possible de tous les citoyens;
3. Préparer la coordination de la production industrielle et agricole de l'ensemble des États Membres de façon à produire la nourriture, les matières première et les produits manufacturés en quantités suffisantes au commerce intérieur et extérieur des États Membres;
4. Utiliser les matières premières, les industries de base et les services essentiels des États Membres en faveur des buts énoncés ici et, le cas échéant, sous forme de propriété et de contrôle publics ;
5. Empêcher, éventuellement par une réorganisation économique et sociale de tel État Membre, l'exploitation du travail d'un citoyen par un autre citoyen aux fins d'intérêts privés.

DEUXIÈME PARTIE

Le pouvoir législatif

ARTICLE II

Tous les pouvoirs législatifs concédés par les présentes dispositions seront dévolus au Conseil de l'Europe lequel se composera du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative, ci-après désignée sous le nom d'« Assemblée Législative ».

ARTICLE III

L'Assemblée Législative discutera les affaires qui, en vertu du Statut, relèvent de sa compétence, ainsi que toutes questions rentrant dans le cadre et les limites définies au chapitre Ier du Statut amendé ou qui lui seraient déferées par le Comité des Ministres ou présentées par le Conseil exécutif, et elle pourra élaborer et soumettre des recommandations au Comité des Ministres sous forme de Projet de Loi.

ARTICLE IV

Tout Projet de Loi présenté par l'Assemblée Législative au Comité des Ministres ou par le Conseil exécutif à l'Assemblée Législative sera précédé de la formule que voici :

« Le Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée Législative du Conseil, décrètent ce qui suit. »

ARTICLE V.

Tout Projet de Loi ainsi présenté sera inscrit à l'ordre du jour du Comité, lequel, après discussion, pourra rejeter ou adopter le Projet. La résolution d'admettre ou d'adopter un projet de loi devra obligatoirement être votée à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

ARTICLE VI

Tout Projet de Loi admis par le Comité sera, avant d'être définitivement adopté, soumis pour avis, avec ou sans amendement, à chaque gouvernement membre à une date fixée par le Comité.

Après avoir été remis à chaque membre il sera de nouveau inscrit à l'ordre du jour du Comité et discuté par celui-ci dans un délai maximum de six mois à compter de la date de la remise.

A l'expiration de ces six mois, chaque gouvernement membre sera censé avoir pris en considération le projet en question.

ARTICLE VII

Tout projet de loi qui aura été une deuxième fois inscrit à l'ordre du jour du Comité et discuté par celui-ci, sera, dans le cas où il différerait du premier projet formulé par l'Assemblée Législative, renvoyé devant l'Assemblée et inscrit à l'ordre du jour de celle-ci.

L'Assemblée Législative fera diligence pour le débattre et pour le présenter au Comité, avec ou sans amendement ou recommandation.

ARTICLE VIII

Le Comité aura ensuite entière liberté soit pour adopter le Projet de loi, avec ou sans amendement, soit pour le rejeter.

ARTICLE IX

Tout projet de loi adopté par le Comité sera signé par chaque Membre approuvateur, revêtu du grand sceau du Conseil de l'Europe, et deviendra, à la date fixée dans le projet, loi sous le titre de Loi du Conseil de l'Europe.

ARTICLE X

Le Conseil de l'Europe aura compétence pour adopter toute loi destinée à donner effet aux dispositions rentrant dans le cadre et les limites définis au Chapitre I^{er} du Statut. Toute loi pourra investir le Conseil du pouvoir ou de l'autorité législatifs et exécutifs de façon exclusive, et stipuler qu'aucun membre n'aura désormais pouvoir ou autorité législatifs ou exécutifs concurrents en cette matière, à moins que ce pouvoir et cette autorité ne soient expressément réservés par la loi. Toute loi précisera si les mesures ou dispositions prévues par elle conféreront pouvoir et autorité législatifs et exécutifs au Conseil de l'Europe de façon exclusive, ou si elle sera exécutive concurremment avec telle loi d'un pays membre qui porterait sur la même matière.

ARTICLE XI

Toute loi du Conseil de l'Europe abrogera tout ou partie d'une loi statutaire ou de toute autre disposition de quelque nature qu'elle soit qui ferait partie intégrante de la loi d'un membre quelconque, si cette loi devait être incompatible ou entrer en conflit avec une loi quelconque du Conseil de l'Europe.

ARTICLE XII

Toute loi du Conseil de l'Europe sera incorporée intégralement, à la date fixée par la loi, dans la législation de chaque membre et aura effet légal et obligatoire pour les membres et pour tous leurs nationaux ou autres personnes relevant de leur juridiction ou de leur souveraineté.

ARTICLE XIII

L'Assemblée se réunira en session ordinaire au moins deux fois par an. La date de chaque session dont la durée minima sera de 10 semaines sera fixée par l'Assemblée ; on évitera cependant, dans la mesure du possible, de faire coïncider les sessions avec les sessions parlementaires des membres et avec les sessions de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

ARTICLE XIV

Tous les ans, lors de la première session du Comité, chaque membre déclarera et affirmera solennellement que toute loi du Conseil de l'Europe sera, à la date fixée par la loi, incorporée dans la législation du membre et le restera jusqu'au moment où elle aura été abrogée par une loi du Conseil de l'Europe; qu'elle sera exécutée sincèrement et fidèlement, et que toute sanction, pénalité, amende, confiscation, punition ou autre mesure encourue ou infligée pour offense commise à l'encontre de cette loi, sera administrée consciencieusement et effectivement.

TROISIÈME PARTIE

L'exécutif

ARTICLE XV

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

ARTICLE XVI

Le Conseil Exécutif se composera de Conseillers; chaque conseiller sera affecté à un Service dont il deviendra le chef, savoir :

- a. les Finances;
- b. les Douanes et les Contributions Indirectes ;
- c. le Commerce d'Outre-mer;
- d. le Commerce intérieur;
- 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 Légales.

L'Assemblée Législative pourra augmenter ou diminuer le nombre des Services et, d'autant, le nombre des Conseillers, mais le Conseil Exécutif ne dépassera pas le nombre de quinze. Les dépenses du Conseil Exécutif, des Conseillers et de leurs Services entreront dans les frais communs dans le sens de l'Article 38 du Statut.

ARTICLE XVII

Chaque Conseiller sera membre de l'Assemblée Législative. Il sera responsable de la constitution et de la surveillance de son service et il sera 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 sphère de son service : il fera tout ce qui dépendra de lui pour réaliser les buts énumérés au Chapitre I o r du Statut amendé.

ARTICLE XIX

1. Chaque Conseiller du Conseil Exécutif prêtera serment de la même manière et dans 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, être membre d'un Parlement national ou remplir des occupations incompatibles avec ses devoirs.
3. Chaque Conseiller aura le pouvoir de nommer les agents de son service, mais si ces nominations conduisent à la création d'un nouveau service, il consultera le Secrétaire général au sujet du nombre des fonctionnaires et des agents qui composeront le personnel du nouveau service, et ces nominations devront être approuvées par l'Assemblée Législative et le Comité des Ministres.
4. Tout 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.

QUATRIÈME PARTIE

Questions générales

ARTICLE XX

Chaque membre aura le droit de soumettre au Comité des Ministres tout différend ou toute question ayant rapport à une loi ou résultant d'une Loi du Conseil de l'Europe, ou n'importe quel différend ou question surgissant entre ce membre et un autre membre ou plusieurs autres membres. Le Comité des Ministres sera seul arbitre d'un différend ou cas de ce genre, mais aura toute latitude de soumettre le cas en litige à une Cour de Juridiction internationale dûment constituée soit à titre d'information soit pour trancher le litige.

ARTICLE XXI

L'Article 7 du Statut sera abrogé. Un membre qui désire se démettre de sa qualité de membre 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. Le Protocole sera exécutoire lorsqu'il aura été signé et ratifié par la majorité des Représentants ayant droit de siéger au Comité. Le désistement prendra effet à la fin de l'exercice financier au cours duquel le Protocole aura été approuvé, lorsque l'approbation sera intervenue pendant les premiers neuf mois de cet exercice financier. Lorsque l'approbation interviendra pendant les derniers trois mois de l'exercice financier, il prendra effet à la fin de l'exercice suivant.

ARTICLE XXII

Le Comité des Ministres fera imprimer et publier un rapport officiel de tous les débats et de toutes les résolutions du Comité et de l'Assemblée, sous réserve du droit du Comité de déterminer quelles informations seront publiées touchant les débats des réunions privées du Comité.

ARTICLE XXIII

Chaque membre du Conseil de l'Europe aura droit à un Représentant au Comité des Ministres et chaque Représentant aura le droit de voter. Les Représentants auront le titre de Ministre d'État des Affaires Européennes et prendront rang de Ministre de Cabinet. Lorsque le Ministre désigné est empêché, ou lorsque n'importe quel autre motif le justifiera, un remplaçant, qui devra être membre de son gouvernement et avoir rang de Ministre de Cabinet, pourra être nommé pour agir en ses lieu et place.

ARTICLE XXIV

Le Statut est amendé par les dispositions du présent protocole; si une partie quelconque du Statut devait être en désaccord avec une partie quelconque de ce protocole, c'est le protocole qui prévaudra et la partie du Statut sera en conséquence abrogée dans la mesure du désaccord.

ARTICLE XXV

Le présent protocole aura seulement force obligatoire pour les États Membres dans le cas où il sera adopté par les Représentants du Comité des Ministres à l'unanimité des suffrages exprimés.

Signé (voir au verso)

*Signé*¹:

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

1. SOC: Groupe socialiste