

Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe: extrait sur le vote au Comité des ministres (Londres, 3-4 mai 1949)

Légende: Extrait du compte rendu de la Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe, tenue au Palais de Saint-James à Londres du 3 au 5 mai 1949, portant sur la question du vote au sein du Comité des ministres.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Affaires étrangères, AE. Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe, 12379.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/conference_sur_la_creation_d_un_conseil_de_l_europe_extrait_sur_le_vote_au_comite_des_ministres_londres_3_4_mai_1949-fr-98c4f851-3628-42ca-acda-b86102eef82d.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2013

Conférence sur la création d'un Conseil de l'Europe (Londres, 3-5 mai 1949)

Compte rendu de la Conférence ouverte au Palais de Saint-James, le mardi 3 mai à 10 h. 30

[...]

19. Article 20

M. Bevin (Royaume Uni) se réfère à la proposition de la délégation britannique diffusée sous le timbre C.E. (MIN) P.3 qui a été soumise à l'attention du Comité Juridique et se trouve dans une forme qui pourrait recevoir l'agrément de la Conférence, si celle-ci était disposée à en accepter le principe. Elle a pour objet de rendre le texte plus simple, plus court, et plus souple ; il est important de ne pas établir à l'avance un trop grand nombre de règles positives. D'ailleurs, en toute éventualité, l'alinéa (a) (vi) donne au Comité des Ministres le pouvoir de décider que telle question importante particulière sera réglée par un vote à l'unanimité.

M. Undén (Suède) fait remarquer que l'article 20 est un des articles fondamentaux du Statut, car il règle le mode selon lequel les décisions seront prises au sein du Comité des Ministres, lequel est l'organe-clé du Conseil. Dans la déclaration de principe adressée par les Puissances du Traité de Bruxelles avec la première invitation à assister à la Conférence, il était spécifié que le Comité des Ministres serait régi par la règle de l'unanimité. Par la suite, ce principe de l'unanimité n'a pas été contesté, bien que l'on ait jugé bon d'y apporter des dérogations qui ont été groupées dans une annexe. Cette situation de fait éclaire les intentions qui inspirent la proposition du Royaume Uni : celle-ci aboutit, en fait, à renverser l'ordre des facteurs et à faire du vote à la majorité la règle générale. *M. Undén* estime toutefois que cela va beaucoup trop loin. Même des amendements au Statut pourraient être apportés par un vote à la majorité des deux tiers. Ceci conduirait à cette situation paradoxale qu'un Gouvernement signerait le Statut et le soumettrait pour ratification à son Parlement, sans être assuré que ce Statut ne serait pas, par la suite, modifié par un vote à la majorité, modification qui, aux termes de la proposition suggérée, serait exécutoire sans nouvelle nécessité d'une approbation parlementaire. La délégation suédoise considère, en conséquence, qu'il est capital que l'article 20 demeure tel qu'il a été rédigé par la Conférence Préparatoire.

En ce qui concerne les trois variantes relatives aux calculs de la majorité, *M. Undén* reconnaît que, d'un côté, il est souhaitable que les membres du Comité des Ministres ne soient pas obligés de voter contre leur gré et que, d'autre part, il est important que les décisions ne soient pas prises par un très petit nombre de votes. On pourrait pallier cette situation en adoptant la variante A : "des voix exprimées," et en y ajoutant "à condition que le nombre des voix exprimées soit supérieur à la moitié du nombre des voix des membres ayant le droit de siéger au Comité."

M. Bevin (Royaume Uni) fait remarquer que le premier point soulevé par *M. Undén* signifierait que toute proposition d'amendement du Statut devrait recueillir un vote unanime du Comité des Ministres. Cela constituerait une consécration du principe du veto, sous une forme plus mauvaise encore que celle qui est pratiquée aux Nations Unies. Il existe une telle opposition au sein du Parlement britannique au principe du veto que *M. Bevin* ne pourrait jamais faire adopter le Statut s'il comportait une pareille disposition. Il est, également, très désireux de ne pas restaurer le principe du veto au sein du Conseil de l'Europe en matière d'admission de nouveaux membres, étant donné que le Gouvernement de Sa Majesté, et d'autres Gouvernements, ont déclaré aux Nations Unies qu'ils n'exerceraient pas leur droit de veto en cette matière, mais considéreraient comme admis tout pays en faveur de qui sept voix se seraient déclarées. Il ne pourrait pas faire figurer dans cette nouvelle organisation un principe que combat aux Nations Unies le Gouvernement britannique.

M. Lange (Norvège) ne croit pas que le parallèle avec les Nations Unies soit juste : les Nations Unies constituent une organisation universelle, alors que le Conseil de l'Europe est limité à un groupe de nations géographiquement déterminé. Il ne pense pas que la mention "pas plus de 2 votes négatifs" soit excessive. C'est sur la base de l'invitation qui est à l'origine de cette Conférence et qui posait en principe la règle de l'unanimité que son Gouvernement a discuté le projet de Statut avec le Parlement norvégien. Si une

modification devait intervenir maintenant, il se trouverait dans une situation difficile, particulièrement en raison de ce que l'opinion publique norvégienne n'est pas préparée à aller aussi loin que l'implique la proposition du Royaume Uni. Il estime cependant qu'un compromis satisfaisant pourrait être trouvé.

La séance est levée à 13 h. 15.

Deuxième Séance de la Conférence, mardi 3 mai 1949, 14 h. 45, Palais de Saint-James

20. Article 20 (Suite de la discussion (voir paragraphe 19 ci-dessus))

La Conférence procède à l'examen d'une proposition présentée par les délégations danoise, norvégienne et suédoise (C.E. (MIN) P.5).

M. Bevin (Royaume Uni) estime que sur la question de l'admission de nouveaux membres, un compromis pourrait être trouvé, si l'on renonçait à la formule "et pas plus de deux votes négatifs" et si l'on acceptait la majorité des deux tiers pour les décisions relevant du point 2 de la proposition danoise, norvégienne et suédoise.

M. Undén (Suède) estime qu'il est tout à fait imprudent de laisser intervenir par un vote à la majorité des deux tiers les décisions portant sur des amendements qui pourraient modifier la structure générale de l'organisation, son mode de votation, etc. La seule formule de compromis possible serait d'admettre que toutes les questions importantes devraient être décidées à l'unanimité.

M. Bevin (Royaume Uni) déclare que tout pays aurait toujours la faculté de se retirer s'il était mis en minorité dans des conditions qu'il ne pourrait admettre. Mais le Secrétaire d'Etat n'imagine pas que dix Ministres des Affaires Etrangères, conscients de leurs responsabilités, puissent jamais permettre que l'on se trouve en présence d'une telle situation. Tout le monde sait que, sans union, l'avenir de l'Europe demeurera sombre. Dans trois ou quatre années, le Conseil de l'Europe devra marquer un pas en avant, quand le plan Marshall arrivera à son terme et lorsque l'Europe aura à remanier sa structure économique. Cela signifie qu'il y aura lieu sans doute d'apporter au Statut certains amendements. Il serait véritablement impossible de permettre qu'un pays, éventuellement un petit pays, puisse opposer son veto à de tels changements légitimes. Si, d'un autre côté, on pouvait accepter une majorité de deux tiers pour les amendements, le Conseil ne passerait vraisemblablement pas outre à une objection fondamentale faite par un pays déterminé sans y avoir profondément réfléchi. Il ne faut pas mettre dans le Statut une clause qui montre que l'Europe n'a pas confiance en elle-même. En sa qualité de représentant du Royaume Uni, M. Bevin désire souligner les difficultés qu'il éprouve à amener son pays à coopérer effectivement aux affaires européennes. Il est obligé d'avancer pas à pas. Si le veto était maintenant accepté l'opinion britannique en serait très contrariée. Après tout, le vote majoritaire est traditionnel dans les pays représentés, et la procédure suggérée dans la proposition du Royaume Uni laisse place à un débat approfondi avant le vote, puis la ratification par les deux tiers des Parlements intéressés. Si cette formule n'était pas acceptée, M. Bevin serait accusé de faire le jeu des Grandes Puissances ; tout au contraire, il pense que c'est la nature de la contribution de chaque pays à la cause commune, plutôt que sa propre dimension, qui a de l'importance, et le projet britannique favorise les petites Puissances.

M. Undén (Suède) exprime sa surprise devant cette modification inopinée des dispositions fondamentales du projet de Statut initial. Il a entretenu son Gouvernement et la Commission des Affaires Etrangères du Parlement suédois de l'orientation qui se dégagait du rapport final de la Conférence Préparatoire et qui est la même que celle qui avait été indiquée par les Puissances du Traité de Bruxelles ; c'est sur cette base qu'il a été autorisé à donner son accord. Il ne sera pas à même de justifier, sur un point de cette importance, un changement aussi radical que celui qu'impliquent les nouvelles propositions.

Le Vicomte Obert de Thieusies (Belgique) déclare que les Puissances du Traité de Bruxelles n'ont jamais eu l'intention d'établir un ensemble de règles rigides, non susceptibles d'amendement. Son Ministre des Affaires Etrangères estime que l'on est en train de créer une nouvelle organisation qui, à certains égards, sera inévitablement imparfaite et que, en conséquence, il serait peu indiqué d'accepter qu'un seul pays puisse

opposer son droit de veto à un amendement au sein d'une organisation qui pourra comprendre 15 ou 20 Etats. L'Ambassadeur de Belgique se réserve de revenir plus tard sur la question du calcul de la majorité.

M. Schuman (France) se déclare en faveur de l'amendement du Royaume Uni, sous réserve de quelques modifications de détail. Le Conseil de Sécurité a le pouvoir de prendre des sanctions ; c'est la raison pour laquelle le droit de veto y a été admis ; au contraire, à l'Assemblée où il n'est pas question de sanctions, le vote intervient à la majorité des deux tiers. On ne prévoit pas de sanctions dans le Conseil de l'Europe ; il en résulte que, sur la plupart des questions, le vote devrait intervenir à la majorité des deux tiers. Il est certain que, sans toucher aux principes fondamentaux, il serait nécessaire d'ajuster le texte du Statut à la lumière de l'expérience ; autrement, il existerait un danger de voir le fonctionnement du Conseil paralysé.

M. Stikker (Pays-Bas) comprend bien les difficultés de la Suède et les réticences de certaines délégations à aller trop loin. L'opinion a évolué en Europe depuis que les discussions ont commencé et il est d'accord pour estimer que, aux alentours de 1952, des modifications pourront se révéler indispensables ; il est disposé à accepter les propositions du Royaume Uni mais suggère que, pour tenir compte des objections des délégations scandinaves, on introduise une disposition suivant laquelle certains articles fondamentaux, comme les articles 15 (a) et 22, ne puissent être modifiés que par un vote à l'unanimité. Quant aux admissions, elles devraient faire l'objet d'un vote à la majorité des trois quarts, ce qui aurait pour avantage d'éviter le veto.

M. Lange (Norvège) déclare qu'il est prêt à accepter la formule suggérée par M. Stikker. En ce qui concerne les nouvelles admissions, il est également disposé à accepter un vote à la majorité des trois quarts.

M. Rasmussen (Danemark) déclare que les remarques faites par M. Bevin, M. Schuman et le Vicomte Obert de Thieusies l'ont beaucoup frappé et que comme M. Lange, il est disposé à accepter la suggestion de M. Stikker.

M. Bevin (Royaume Uni) est d'accord pour soumettre à un vote à l'unanimité les amendements aux articles 15 (a) et 22, mais il ne lui est pas possible d'accepter la majorité des trois quarts pour l'admission de nouveaux membres.

M. Undén (Suède) pense qu'il pourrait accepter la suggestion formulée par M. Stikker, mais, avant de se prononcer sur ce point, il serait nécessaire d'examiner attentivement tout le Statut afin de voir si d'autres articles devraient être ajoutés à cette liste comme ne pouvant être amendés que par une décision prise à l'unanimité, par exemple, l'article 1.

M. Bevin (Royaume Uni) estime qu'il lui serait difficile d'ajouter d'autres articles aux articles 15 (a) et 22. Il n'est pas disposé à accepter de soumettre à cette même règle tous les articles du Statut, ni même beaucoup d'entre eux. La question doit être réglée sans tarder, car c'est l'ensemble de la création du Conseil de l'Europe qui est en jeu.

M. Sforza (Italie) se déclare de l'avis de M. Schuman et de M. Bevin. Il est important de réaliser un accord sur le Statut, mais il est plus important encore d'éviter tout ce qui pourrait faire tomber l'immense vague d'optimisme qui, à travers l'Europe, a suivi la signature du Pacte de l'Atlantique.

M. Undén (Suède) demande si les propositions britanniques impliquent que l'article 1 (d) (exclusion de la compétence du Conseil de l'Europe des questions relatives à la Défense Nationale) pourrait être amendé par une décision prise à la majorité des deux tiers.

M. Bevin (Royaume Uni) reconnaît qu'il pourrait être nécessaire d'exiger l'unanimité pour tout amendement à l'article 1 (d).

M. Schuman (France) désire souligner avec la même gravité que M. Bevin que l'on est en train de construire pour l'avenir ; bien que, pour sa part, il ne désire pas voir trop affaiblir le Statut, il trouve qu'on s'expose actuellement au risque d'être rétrograde. Il est disposé à accepter la suggestion selon laquelle les

amendements aux articles 1 (d) et 22 devraient requérir une décision unanime, cette unanimité n'étant pas nécessaire pour toutes les autres questions. La chose essentielle est que la souveraineté de chaque Etat soit sauvegardée ; en demandant davantage, on ferait montre d'une appréhension excessive. La phrase "les questions relevant de l'article 15 (a)" recouvre évidemment les amendements à l'article 15 (a) : cependant cela pourrait être plus clairement exprimé dans la nouvelle rédaction.

M. MacBride (République Irlandaise) se rencontre avec *M. Undén* sur beaucoup de points ; il se trouve en effet en face de difficultés analogues. Il estime cependant qu'il est nécessaire de faire des concessions, particulièrement sur la question du veto afin de parvenir à un accord et de ne pas ébranler la confiance de l'opinion publique. S'il était pris une décision de nature à rendre impossible la collaboration d'un pays à l'organisation, ce pays devrait évidemment se retirer, mais il convient de souligner que les autres pays ne permettraient pas qu'on en vienne là à moins qu'il ne s'agisse d'une décision d'une importance fondamentale, qui ne serait prise qu'après l'examen le plus approfondi. En conséquence *M. MacBride* pense que *M. Undén* surestime la gravité des risques envisagés.

L'accord intervient sur les points suivants :

(a) Le Comité Juridique est chargé de préparer une nouvelle version de l'article 20 à la lumière de l'échange de vues qui vient d'avoir lieu et en tenant compte du principe admis par la Conférence qu'il convient de distinguer entre les articles fondamentaux et ceux qui ne le sont pas. En ce qui concerne les articles fondamentaux, les amendements ne pourraient être adoptés qu'à l'unanimité ; pour les autres, les amendements pourraient être recommandés à la suite d'un vote acquis à la majorité des deux tiers.

(b) Les décisions relatives à l'admission de nouveaux membres devraient être prises à la majorité des deux tiers.

(c) En ce qui concerne la méthode du calcul de la majorité, le Comité Juridique devrait préparer une nouvelle rédaction sur les bases de la proposition des délégations danoise, norvégienne et suédoise.

[...]

37. Article 20, Nouvelle Version (voir paragraphes 19 et 20 ci-dessus)

M. Undén (Suède) avait compris qu'il avait été convenu la veille d'inclure dans l'alinéa (a) (vi) une référence aux articles 15 (a) et 20, ce qui nécessiterait un vote unanime pour tout amendement de ces articles. Il pense que ceci est certainement désirable. Quant à l'article 20 (a) (i), il insiste également pour que toute véritable recommandation faite en vertu de l'article 15 (a) soit adoptée à la suite d'un vote unanime.

M. Bevin (Royaume Uni) à propos de l'article 20 (a) (i) exprime le regret d'avoir présenté la veille une proposition selon laquelle les questions relevant de l'article 15 (a) devraient être tranchées à l'unanimité. Le Cabinet britannique est convaincu qu'il serait très mauvais que le Statut contienne une clause qui permettrait à un des membres de s'opposer à ce qu'une recommandation du Comité des Ministres soit transmise aux Gouvernements, ce qui aurait pour effet d'empêcher les Gouvernements de même examiner de telles recommandations. Ce point a fait l'objet récemment de débats importants dans le Royaume Uni et il ne serait pas possible au Secrétaire d'Etat de signer le Statut si cette question ne pouvait être réglée. Il est indispensable de répandre l'esprit de coopération dans la politique des Gouvernements et de convaincre ceux-ci que sans coopération l'avenir de l'Europe sera sombre. Pour les mêmes raisons *M. Bevin* ne peut admettre que les amendements à l'article 15 (a) soient subordonnés à un vote à l'unanimité, bien qu'il soit disposé à admettre cette procédure en ce qui concerne les amendements à l'article 20 (a). Il demande instamment à son collègue suédois de ne pas empêcher la réalisation d'un accord.

M. MacBride (République Irlandaise) estime que l'article 15 pourrait être remanié de telle sorte qu'il soit

possible au Comité des Ministres de présenter ses conclusions, soit comme des recommandations formelles au sujet desquelles l'article 20 pourrait requérir l'intervention d'un vote à l'unanimité, soit comme de simples manifestations d'opinions qui pourraient s'exprimer à la majorité des deux tiers.

M. Bevin (Royaume Uni) rappelle que, dans l'Organisation Internationale du Travail, il existe trois modes par lesquels cette organisation peut exprimer son opinion : tout d'abord par des conventions qui ont un effet obligatoire, ensuite par des recommandations qui ont une valeur considérable, mais non obligatoire, enfin par des résolutions qui ont un effet plus faible. Dans le Conseil de l'Europe, on pourrait introduire une distinction analogue entre les Recommandations et les Résolutions.

M. Schuman (France) fait remarquer que l'article 15 (a) assure le caractère de conseil du Comité des Ministres, de même que le fait l'article 22 en ce qui concerne l'Assemblée. C'est là un point fondamental qui ne devrait pouvoir être amendé qu'à l'unanimité. En conséquence il est d'accord sur la suppression de l'article 20 (a) (i), la référence à l'article 15 (a) dans l'article 20 (a) (vi) étant maintenue. *M. Schuman* convient avec *M. MacBride (République Irlandaise)* et *M. Bevin (Royaume Uni)* que l'on pourrait établir une distinction entre les différentes méthodes par lesquelles le Comité des Ministres pourrait présenter ses conclusions. Il suggère qu'une de ces méthodes serait d'utiliser le terme "vœux." A titre de garantie supplémentaire, il existe de toutes façons un alinéa (a) (vii) dans la nouvelle version de l'article qui permettrait au Comité des Ministres de décider qu'une question déterminée devrait être soumise à un vote à l'unanimité.

M. Schuman (France), *M. Sforza (Italie)* et *M. MacBride (République Irlandaise)* sont d'accord cependant pour admettre que, si cette distinction était établie, le Comité des Ministres serait tenté de recourir pour présenter ses conclusions à la méthode plus facile, à savoir celle qui ne nécessiterait pas un vote à l'unanimité.

M. Rasmussen (Danemark) en soulignant que la question en discussion est relative à la règle du Comité des Ministres, et non de l'Assemblée, estime qu'il serait manquer de souplesse que d'exiger l'unanimité dans chacun des cas mentionnés à l'alinéa (a) de la nouvelle version de l'article. Il accepte la suggestion présentée par *M. Schuman (France)* selon laquelle il serait possible de supprimer la référence à l'article 15 (a) dans l'article 20 (a) (i) à condition de la maintenir dans l'article 20 (a) (vi), ce qui aurait pour effet de subordonner les propositions d'amendement de l'article 15 (a) à un vote à l'unanimité.

M. Lange (Norvège) rappelle à la Conférence que les membres du Comité seraient des Ministres conscients de leurs responsabilités qui se rendraient compte que leurs points de vue n'auraient une véritable portée morale que dans la mesure où ils seraient exprimés unanimement ; ils devraient pouvoir se faire suffisamment confiance pour assumer ce petit risque.

M. Undén (Suède) croit possible, soit de trouver un compromis sur la base des suggestions faites par *M. MacBride (République Irlandaise)* et *M. Lange (Norvège)*, soit d'adopter le terme "vœux" suggéré par *M. Schuman (France)* et pour lequel il croit qu'il existe un précédent dans les pratiques de la Société des Nations. Il serait disposé à accepter l'interprétation suivante : le Secrétaire Général devrait transmettre tels quels aux Gouvernements tous les résultats des délibérations du Comité des Ministres, y compris les textes adoptés à une majorité des deux tiers. Si les questions exigeant un vote à l'unanimité ou celles dont l'amendement exige un vote à l'unanimité doivent être réduites dans les proportions indiquées par *M. Bevin (Royaume Uni)*, *M. Undén* est forcé de demander ce qu'il reste de la règle de l'unanimité. Il est disposé toutefois à accepter que les décisions sur des questions relevant de l'article 34 (session extraordinaire de l'Assemblée Consultative) ne soient pas prises à l'unanimité.

Il est convenu :

(a) que, sous réserve des dispositions du paragraphe (c) ci-dessous, les questions relevant des articles 19, 21 (a) (i) et (b), et 33 devraient requérir un vote à l'unanimité ;

(b) que, sous réserve des dispositions du paragraphe (c) ci-dessous, les propositions d'amendement aux

articles 1 (*d*), 7, 15, 20 et 22 devraient requérir un vote à l'unanimité, et

(*c*) que le Comité Juridique devrait remanier l'article 15, de façon à établir une distinction entre les différentes méthodes par lesquelles le Comité des Ministres pourrait présenter ses conclusions. Il y aurait lieu d'insérer dans la nouvelle version de l'article 20, en tenant compte des observations des paragraphes (*a*) et (*b*) ci-dessus, une référence à la partie des dispositions de l'article 15 qui requerrait un vote à l'unanimité ;

(*d*) que le Comité Juridique devrait se réunir à cette fin immédiatement.

[...]