

Bilan des efforts de l'Assemblée consultative tendant à une révision du Statut (1949 - 1952)

Légende: Publié en 1954, ce document d'information montre comment le principe des "Autorités spécialisées", admis par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur proposition de l'Assemblée consultative, échoue dans la pratique, et les "Communautés restreintes" se constituent en dehors du Conseil de l'Europe. L'intégration des Communautés dans le cadre du Conseil de l'Europe s'avérant irréalisable, le "Plan Eden" s'impose. Le gouvernement britannique propose d'instaurer une liaison organique entre les deux organisations afin de minimiser les conséquences de la division.

Source: Note soumise par le Secrétariat Général. Document d'information, Bilan des efforts de l'Assemblée tendant à une révision du Statut. AS/AG (6) 14. Strasbourg: Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, 23.07.1954. 5 p.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/bilan_des_efforts_de_l_assemblee_consultative_tendant_a_une_revision_du_statut_1949_1952-fr-2cb6e8f7-1f1e-4eb8-9c82-300f001e16c2.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Note soumise par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe (23 juillet 1954) : Bilan des efforts de l'Assemblée consultative tendant à une révision du Statut (1949-1952)

1. Les efforts de l'Assemblée tendant à une révision du Statut s'étendent sur la période comprise entre 1949 et 1952.
2. Il y a lieu de préciser d'emblée que la méthode organique n'est pas nécessairement, et en tout cas pas uniquement, la méthode fédéraliste ou même confédéraliste. Elle peut revêtir beaucoup de formes, ainsi que l'Assemblée l'a prouvé dans une série de Recommandations. On trouve déjà dans les Communautés dites supranationales un amalgame soigneusement établi de pouvoir national et de pouvoir supranational, la balance penchant selon le cas d'un côté ou de l'autre. Un transfert de pouvoirs d'exécution, au lieu du transfert de la totalité des pouvoirs de l'Etat, rentre également dans le cadre de la méthode organique. Dans ce cas, toutes les décisions sont prises par accord unanime des Etats participants et seule leur exécution est confiée à un organe exécutif commun. La possibilité d'appliquer avec succès cette forme de méthode organique a été démontrée au sein de l'Alliance Atlantique : le Conseil des Ministres prend des décisions ; il incombe au Commandant Suprême de les exécuter.
3. La différence entre cette procédure qui n'est pas supranationale et celle pratiquée au sein du Conseil de l'Europe est encore grande : toute décision prise par le Comité des Ministres n'est, en vertu de l'article 15 (b), qu'une Recommandation aux gouvernements. Son application est assurée par chaque Etat à condition qu'il l'ait au préalable adoptée.
4. L'Assemblée avait décidé le 5 septembre 1949, par 88 voix contre 0, de fixer ainsi son but et son objectif : l'institution d'une Autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels, qui comprendrait tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En 1950, mesurant les divergences de vues qui séparent les gouvernements réunis au sein du Comité des Ministres, l'Assemblée lance la formule des Autorités Spécialisées - institutions établies au moyen d'accords partiels par ceux des Membres du Conseil qui y sont disposés. Dans l'esprit de l'Assemblée, la politique des Autorités Spécialisées est une "solution de rechange" à la recherche directe d'une autorité politique : le même but doit être atteint secteur par secteur, grâce à une stratégie faisant intervenir la méthode indirecte. La création des Autorités Spécialisées n'est donc envisagée que comme une étape transitoire vers l'établissement de l'union européenne. Par la suite, le Comité des Ministres donne son accord au principe des Autorités Spécialisées (1) sans pour autant l'appliquer. Les négociations en vue de créer des autorités supranationales sont toutes menées en dehors du Conseil de l'Europe.

A la recherche du compromis

5. Poursuivant ses efforts en vue de rechercher une autorité européenne acceptable pour tous les Etats membres, l'Assemblée soumet au Comité des Ministres, à la fin de l'année 1950 un projet de protocole d'amendement au Statut. L'esprit dans lequel l'Assemblée entreprend ces travaux est résumé dans l'introduction (2) à ce projet, due à une Commission Spéciale pour le Statut que présidait Sir David Maxwell Fyfe. Dans ce Rapport, achevé à la fin de l'année 1950, il est dit : "Il paraît évident que si l'on veut définir l'autorité européenne et en fixer le Statut sous forme d'un protocole qui réunisse l'adhésion, de l'ensemble des quinze pays membres, il faut trouver une formule qui aille plus loin que la coopération sur le plan gouvernemental, telle qu'elle existe actuellement dans le Conseil de Bruxelles, le Conseil de l'O.E.C.E. et le Comité des Ministres au Conseil de l'Europe, mais qui aille moins loin que l'espèce d'autorité supranationale qu'impliquerait une fédération".
6. La formule de compromis est la suivante : "La solution doit être trouvée dans la conversion du Conseil de l'Europe en un Parlement dans lequel les gouvernements, par la voix de leurs Représentants au Comité des Ministres, auront le dernier mot. Le Parlement comportera deux Chambres, l'Assemblée étant la Chambre Basse et le Comité des Ministres la Chambre Haute ; mais le Comité des Ministres conservera la règle de l'unanimité et tout projet de loi proposé par l'Assemblée devra être entériné par le Comité des Ministres".

Pouvoir législatif limité

7. En mai 1951, l'Assemblée, n'ayant pas rencontré un accueil chaleureux auprès du Comité des Ministres, reprend le problème. Le résultat de cet examen est le projet de Nouveau Statut, soumis au Comité des Ministres en décembre 1951 (Rec. 23-1951). Une nouvelle tentative y est faite en vue d'atteindre le but que l'Assemblée s'est fixé dès 1949. La raison invoquée est toujours la même : Les gouvernements nationaux de l'Europe ne peuvent apporter individuellement à leurs peuples ni la sécurité ni la stabilité économique. Ils ont cessé d'être des formes viables d'organisation politique : ils doivent céder le pas à un loyalisme plus étendu. (Voir AS/AG (3) 43).

8. Les propositions les plus importantes du projet de nouveau Statut peuvent être ainsi résumées : attribution d'un pouvoir législatif limité, la mise en vigueur de toute "loi européenne" étant subordonnée à l'approbation des gouvernements et parlements nationaux ; développement de la fonction consultative de l'Assemblée ; établissement de liens étroits entre le Conseil et les Autorités Spécialisées ; fusion de l'O.E.C.E. et de l'Organisation du Traité de Bruxelles avec le Conseil ; création d'un groupe permanent pour le Comité des Ministres et d'un Comité de Direction pour l'Assemblée ; suppression du huis-clos pour l'exercice du veto ministériel ; établissement de rapports directs entre l'Assemblée et les Parlements nationaux.

9. C'est là une dernière tentative désespérée pour maintenir l'unité d'action entre les Membres anglo-scandinaves et les Six, même au prix d'une perte de vitesse. Pourtant, la première Autorité Spécialisée est déjà née ; des traités sur la création d'autres Autorités, érigées également en dehors du Conseil, sont en voie d'élaboration. La politique "de rechange" des Autorités Spécialisées, élaborée par l'Assemblée dans la conviction qu'elle mènera indirectement à une union plus grande entre tous les Etats membres, n'atteint pas son but : elle n'est pas une "solution de rechange", elle déplace simplement le problème sans le résoudre. Le refus de certains Etats membres d'adhérer à une quelconque Autorité de caractère supranational limite les membres à ceux qui ont adhéré à la première.

10. Interrompons cet historique, car nous arrivons à une coupure dans le développement des travaux de l'Assemblée : sans se démentir un seul instant, l'Assemblée a demandé pendant toutes ses sessions de 1949 à 1951 l'intervention dans les affaires des nations européennes d'un pouvoir nouveau n'ayant aucun autre loyalisme que l'europeen et pouvant ainsi jouer le rôle d'arbitre entre les intérêts nationaux souvent opposés. Son premier motif est la conviction que le rassemblement des forces européennes, exigé par la nouvelle situation de fait en Europe et dans le monde, ne peut s'opérer que moyennant une mise en commun des pouvoirs de décision jusqu'ici dispersés. Si son but à longue échéance est l'union de tous les peuples européens, ses propositions ne pèchent cependant pas par un esprit de fédéralisme irréaliste. Tout au contraire, le second motif qui a inspiré l'Assemblée tout au long de ses travaux, à savoir le maintien de l'unité entre les Etats membres, amène une large majorité à se rallier à des propositions se situant à mi-chemin entre la solution fédéraliste et la méthode intergouvernementale. En résumé, on peut dire que l'Assemblée rejette dès ses premiers jours l'intergouvernementalisme pur et simple, le considérant comme insuffisant face aux problèmes actuels, sans pour autant embrasser la solution strictement supranationale.

11. Le projet de Nouveau Statut élaboré par l'Assemblée arrive trop tard. Lors de la discussion de la proposition de l'Assemblée au Comité des Ministres en mai 1952, la Grande-Bretagne dépose ce qui va devenir le "Plan Eden", et elle demande et obtient que la discussion du projet de Nouveau Statut soit différée jusqu'à ce que ses propositions aient été étudiées. La proposition de l'Assemblée n'a plus jamais été inscrite à l'ordre du jour du Comité des Ministres.

Le "Plan Eden"

12. Le Plan Eden part du point de vue inverse selon lequel il vaut mieux reconnaître la division et en minimiser les conséquences. Ayant rejeté le projet de Nouveau Statut parce qu'il "rendrait certainement très difficile la position du Royaume-Uni" (3), et ne voulant pas participer à une "Autorité Spécialisée", la Grande-Bretagne propose alors d'instaurer une liaison organique entre les Communautés restreintes et le Conseil de l'Europe en permettant au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative d'agir "en qualité d'institutions ministérielles et parlementaires de Communautés restreintes" (Rés. (52) 35 du Comité des

Ministres). L'Assemblée approuve le principe des propositions britanniques dès sa session de mai 1952, estimant que leur "mise en oeuvre diminuera les risques de division de l'Europe". Dans l'Avis N° 3 (1952), elle présente des propositions détaillées en vue d'appliquer les propositions britanniques.

13. Quelques-unes de ces propositions ont été mises en vigueur depuis, d'autres n'ont reçu aucune suite. Aujourd'hui, il apparaît que le but premier du Plan Eden, à savoir l'intégration des Communautés dans le cadre du Conseil de l'Europe, s'est révélé irréalisable, vu la différence de structure et de psychologie entre ces deux types d'organisations. Il peut y avoir des liaisons, mais en dernière analyse, il faut admettre que l'unification européenne se fait sur deux plans différents.

Bilan négatif

14. En somme, l'Assemblée a perdu sur les deux tableaux : aucune de ses Recommandations tendant à doter le Conseil de l'Europe de moyens d'action plus efficaces n'a été adoptée et le regroupement des Communautés restreintes en son sein a également échoué.

15. Néanmoins, elle a continué d'insister sur la méthode "organique". C'est ainsi que, dans son premier commentaire sur la décision du Comité des Ministres d'élaborer un programme d'action (Réponse au quatrième Rapport du Comité des Ministres - juin 1953), elle a déclaré : "L'Assemblée rappelle que les constitutions de certains Etats membres (4) du Conseil de l'Europe ont été récemment modifiées de manière à prévoir expressément, dans certaines conditions, le transfert à une Autorité internationale d'une partie de la souveraineté nationale de ces Etats. Cette évolution offre un témoignage impressionnant de la faveur grandissante dont jouit la méthode "organique" dans la recherche des moyens propres à réaliser une union plus étroite de l'Europe ; compte tenu de cette évolution et de l'entrée en vigueur de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, il semblerait singulièrement inopportun que le Conseil décidât de limiter l'essentiel de ses efforts à la recherche des questions susceptibles de faire l'objet d'une action "intergouvernementale".

(1) Voir Protocole d'amendement au Statut du Conseil de l'Europe, 1950.

(2) Voir Texte de caractère statutaire annexé au Statut du Conseil de l'Europe.

(3) Doc. 11, 1952, Aide-Mémoire du gouvernement britannique.

(4) Des modifications en ce sens ont pris effet, à dater du 5 juin 1953 pour la Constitution danoise, et à dater du 22 juin 1953 pour la Constitution des Pays-Bas. Il convient de noter que les Constitutions de la France, de la République Fédérale d'Allemagne et de l'Italie contiennent elles aussi des dispositions du même ordre.