

A propos de l'ouvrage de M. P. DUCLOS

La réforme du conseil de l'Europe

par Gérard DELEIXHE.

Avocat à la Cour d'Appel de Liège, Assisant à l'Université de Liège

★

Issu des efforts incessants déployés par de nombreuses personnalités politiques et autres, le Conseil de l'Europe vit le jour, il y a dix ans déjà lorsque, à St James Palace, le 5 mai 1949, les ministres des affaires étrangères de dix Etats signèrent solennellement son Statut.

L'Europe se trouvait à un tournant décisif de son histoire ; pour la première fois, une institution européenne dotée d'une assemblée parlementaire se voyait attribuer une compétence dans le domaine politique. Un pas important vers l'unification européenne était accompli.

« Réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social », tel était le but assigné à la nouvelle institution. Ce but audacieux, malaisé à atteindre, se révéla bientôt disproportionné au regard des moyens d'action prévus dans le Statut. Rapidement, on se rendit compte que le Conseil de l'Europe ne pourrait jamais réaliser pleinement les objectifs que ses fondateurs lui avaient assignés. Ses deux principaux organes, le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative, se révélèrent bientôt impuissants à atteindre le but envisagé.

D'une part, l'Assemblée, organe parlementaire, ne possède qu'un pouvoir consultatif. D'autre part, le Comité des Ministres, organe exécutif, souffre de deux vices de structure qui rendent son action difficile et souvent inefficace : non seulement, il ne peut prendre de décisions importantes qu'à l'unanimité mais encore ses décisions, une fois adoptées, n'entraînent aucune obligation à l'égard des Etats membres. Elles constituent de simples recommandations !

Consciente de l'importance de la mission conférée au Conseil de l'Europe et de la nécessité d'aboutir à des résultats concrets, l'Assemblée consultative dénonça, dès sa première session, les insuffisances et les défauts du Statut. Depuis lors, avec une persévérance digne d'un meilleur sort, elle s'est efforcée d'obtenir les modifications indispensables pour doter le Conseil de l'Europe d'un pouvoir efficace.

Au moment où les institutions européennes traversent une période de crise, il était des plus opportun d'établir la synthèse des efforts entrepris pour permettre au Conseil de l'Europe de jouer le rôle qui doit être le sien, de rechercher les moyens les plus appropriés pour parvenir à la réforme souhaitée et d'envisager les chances de réussite d'une telle entreprise.

Le livre que Monsieur Pierre Duclos a consacré à ce problème fondamental pour l'avenir de l'unification européenne vient donc à son heure.

Dans une première partie, l'auteur dresse l'inventaire des diverses tentatives de réforme successivement intervenues depuis 1949. Il nous rappelle les joutes oratoires passionnées qui se sont tenues à Strasbourg et où se sont illustrés Sir Winston Churchill, M. le Président Mollet et combien d'autres... Il évoque les grands débats qui opposèrent au sein de l'Assemblée, les « fédéralistes » et les « unionistes », les premiers désireux d'aboutir au plus tôt à la création d'une autorité politique commune, les autres préconisant une méthode de coopération permettant l'adhésion d'un plus grand

* Bibliothèque de textes et études fédéralistes, publiée sous le patronage de l'Union Européenne des Fédéralistes, t. II. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1958, 525 p.

nombre d'Etats européens et principalement celle de la Grande-Bretagne.

Cet examen historique fait apparaître que deux procédures de réforme bien distinctes ont été suivies : l'une tendant à la modification des principes de base du Statut, l'autre se bornant à l'aménagement de la structure existante. Leur étude fait l'objet des deuxième et troisième parties de l'ouvrage.

Monsieur Duclos passe tout d'abord en revue les divers projets susceptibles d'entraîner une altération profonde et essentielle des structures admises en 1949, soit par l'extension des attributions du Conseil, soit par l'introduction dans son Statut d'une certaine dose de supra-nationalité.

La première méthode, manifestement insuffisante, aurait pu se révéler néfaste car son adoption aurait, sans aucun doute, accentué la disproportion entre les attributions et les pouvoirs de l'institution.

Le recours à l'autre aurait été certainement préférable. Fort en honneur dans les Communautés à six de 1950 à 1954, la supra-nationalité aurait pu accroître l'autorité et le pouvoir des organes du Conseil. Dans cette perspective, nous aurions assisté à un bouleversement fondamental de la structure admise à Londres en 1949. Toutes les tentatives importantes en ce sens furent vouées à l'échec. Elles se heurtèrent inévitablement à l'opposition du Comité des Ministres ainsi qu'à celle de certains gouvernements et parlements nationaux. Seules, quelques réformes peu considérables s'inspirant de l'idée de supra-nationalité furent adoptées. On admit, par exemple, la pratique des accords partiels, la nomination d'un Représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés et les excédents de population ainsi que la défonctionnarisation du poste de Secrétaire général.

Alors que cette première procédure visait à modifier profondément la conception même de l'institution, la seconde, elle, tendait à aménager la structure existante dans le but de conférer au Conseil de l'Europe une plus grande souplesse et une plus grande efficacité.

Les efforts entrepris dans cette voie eurent comme principal objectif l'amélioration des rapports et le développement d'une plus grande coopération entre le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative. La tension existant entre ces deux

organes est, en effet, un des éléments caractéristiques du fonctionnement du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée, plus dynamique, plus indépendante à l'égard des impératifs nationaux, plus consciente peut-être de la nécessité de doter l'Europe d'une institution politique responsable a cherché sans cesse à renforcer les pouvoirs du Conseil.

Le Comité des Ministres, d'autre part, soucieux de ménager les susceptibilités nationales et de préserver les pouvoirs que le Statut lui a conférés, s'est opposé à toutes réformes qui réduiraient ses prérogatives ou l'obligeraient, à tout le moins, à répondre de ses actes ou de sa carence devant l'Assemblée.

Cette seconde procédure a permis l'adoption de certaines réformes, telles l'institution du Comité mixte et la création d'un groupe de travail permanent chargé d'assurer une liaison étroite entre l'Assemblée et les parlements nationaux, réformes importantes, sans doute, mais insuffisantes pour améliorer profondément la situation.

Les échecs répétés auxquels donnèrent lieu les nombreuses tentatives conduisirent M. Duclos à constater avec amertume que le Conseil de l'Europe risque « à la fois la paralysie, par faute de pouvoirs et la congestion par excès d'attributions ».

Cette crise de l'institution de Strasbourg amène l'auteur à se demander, dans la quatrième partie de son ouvrage, si le Conseil de l'Europe est à même de jouer encore un rôle important dans les prochaines années ou s'il n'est pas d'ores et déjà condamné. La solution qui sera apportée à cette question dépendra étroitement de l'attitude adoptée dans le domaine de la rationalisation des institutions européennes. Quoi qu'il en soit, à un moment où il paraît indispensable à tous de réorganiser ces institutions dans le double but d'éviter le chevauchement des attributions et d'accroître l'efficacité des pouvoirs exécutifs, le Conseil de l'Europe doit entreprendre une révision profonde de son Statut sous peine d'être réduit, dans un proche avenir, à un rôle secondaire.

Ce bilan négatif n'a cependant pas enlevé à M. Duclos toute raison d'espérer. « La réforme du Conseil de l'Europe reste à faire », écrit-il, « et seule l'opinion publique peut l'imposer ». Cette dernière constitue, selon lui, une force suffisante et dispose d'une influence telle que les gouvernements

nationaux seront amenés, si elle les y contraint, à créer un véritable gouvernement de l'Europe.

En dépit de cette conclusion qui se veut optimiste, force est de reconnaître que la description des efforts souvent désordonnés et toujours voués à l'échec, laisse au lecteur une sensation pénible d'impuissance.

Monsieur Duclos suggère deux moyens positifs aptes, selon lui, à opérer une transformation profonde de l'institution de Strasbourg : modification des conditions d'investiture des membres de l'Assemblée et création d'un Exécutif européen. Ces moyens ne semblent pourtant ni suffisants, ni surtout susceptibles d'être admis, dans l'état actuel des choses.

Il n'est pas douteux, certes, que l'élection des membres de l'Assemblée consultative au suffrage universel conduise à doter celle-ci d'un prestige accru et d'une plus grande autorité morale vis-à-vis du Comité des Ministres et des gouvernements nationaux. Cette réforme ne devrait cependant constituer qu'un début et devrait être accompagnée d'un accroissement des pouvoirs de l'Assemblée. D'autre part, l'adoption d'une telle procédure d'élection engendrerait des difficultés multiples et variées. L'étude à laquelle se livre actuellement un groupe de travail de l'Assemblée parlementaire européenne, placé sous la présidence de M. Fernand Dehousse, les a mises en lumière. Il ne semble pas que ces difficultés puissent être résolues, actuellement au niveau des Quinze.

La création d'un Exécutif européen constituerait sans nul doute une réforme d'une plus grande envergure encore. Elle serait susceptible de conférer au Conseil de l'Europe la vigueur et l'autonomie indispensables. Une autorité capable notamment d'harmoniser sinon d'unifier et d'orienter la politique étrangère des Etats membres rendrait les plus grands services à l'Europe.

Toutefois, dans l'ordre actuel des choses, une telle réforme paraît assez chimérique. On n'aperçoit pas les moyens propres à amener les quinze gouvernements à accepter un tel bouleversement dans le système établi en 1949. Le Statut est basé essentiellement sur la coopération intergouvernementale ; les gouvernements nationaux n'ont pas même reconnu un pouvoir de décision à leur égard au Comité des Ministres où ils disposent cependant du droit de veto. Comment concevoir, dès lors, qu'ils confient des attributions politiques de la plus grande importance à des organes qui ne leur seraient pas complètement soumis ?

A dire vrai, la réforme du Conseil de l'Europe ne nous paraît pas possible actuellement. Au moment où l'Europe est divisée économiquement, où le principe de la supra-nationalité est battu en brèche de divers côtés, on ne peut espérer raisonnablement une modification profonde du Statut. Toute tentative en ce sens se heurtera inévitablement au dilemme suivant : « Ou vouloir la réforme efficace, c'est-à-dire emportant altération du système, et partant impossible, ou la vouloir possible, c'est-à-dire limitée à de simples améliorations, et partant sans efficacité. »

Spécialiste des institutions européennes, l'auteur s'est attaché dans son ouvrage à livrer au public un tableau complet des efforts déployés, des échecs subis et des modestes résultats obtenus à Strasbourg au cours des dix dernières années. Écrit dans un style brillant et plein de conviction, le livre de M. Pierre Duclos vient à son heure pour éclairer non seulement les hommes politiques et les juristes s'intéressant au Conseil de l'Europe mais encore toute personne soucieuse de l'avenir de notre continent.

Une documentation abondante, une bibliographie et un index terminent cette importante contribution à l'étude de l'organisation européenne.

