

L'EUROPE NAISSANTE

REVUE INTERNATIONALE
SUR L'INTEGRATION EUROPEENNE

Directeur responsable: RAFFAELLO MONTUORI

A. III - Mars-Avril 1956

Fr. 200

II

SOMMAIRE

AUX SOURCES DE LA DÉMOCRATIE OCCIDENTALE
(suite).

DUSAN SIDJASKI - Le Conseil de l'Europe et son évolution.

LE PROBLÈME D'OUTRE-MER DE LA FRANCE DANS
LE CADRE EUROPÉEN.

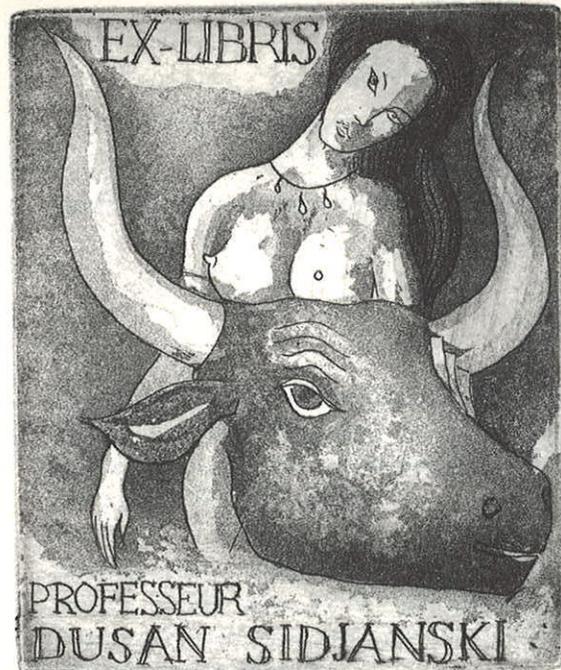
R. M. - Une solution occidentale pour l'Afrique du Nord.

RÉMY ROURE - La France en Algérie.

RICHARD COUDENHOVE-KALERGI - Réunification et Europe.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE
L'ACIER - Résumé du IV^e Rapport.

CHRONIQUE DES ÉVÉNEMENTS.



TE

ON EUROPEENNE

rançaise, allemande, italienne

11.0 Angleterre et Common-
Unis; Lt. 2000 Italie. Pour
Dans le prix d'abonnement

et Commonwealth; Fr. 200

nnement et du numero peut

et les volumes pour les

Pour les abonnements mandats poste, libeller ainsi l'adresse:

SOCIETÀ TIPOGRAFICA EDITRICE MODENESE
Viale Nicola Fabrizi 15 - Modena (Italia)

ou

LIBRERIA BOCCA - Galleria Vittorio Emanuele - MILANO (Italia)

Dépôt: 8, Rue Hallévy - Paris

Diffusion: Presse Universitaire - 108, Boulevard S. Germain - Paris (6^e)

Autorizzazione del Tribunale di Roma 24 agosto 1954, n. 4114

L'EUROPE NAISSANTE

REVUE INTERNATIONALE
SUR L'INTEGRATION EUROPEENNE

Directeur responsable: RAFFAELLO MONTUORI

A. III - Mars-Avril 1956

Fr. 200

II

SOMMAIRE

AUX SOURCES DE LA DÉMOCRATIE OCCIDENTALE
(suite).

DUSAN SIDJASKI - Le Conseil de l'Europe et son évolution.

LE PROBLÈME D'OUTRE-MER DE LA FRANCE DANS
LE CADRE EUROPÉEN.

R. M. - Une solution occidentale pour l'Afrique du Nord.

RÉMY ROURE - La France en Algérie.

RICHARD COUDENHOVE-KALERGI - Réunification et Europe.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE
L'ACIER - Résumé du IV^e Rapport.

CHRONIQUE DES ÉVÉNEMENTS.

E

L'EUROPE NAISSANTE

REVUE INTERNATIONALE SUR L'INTEGRATION EUROPEENNE

COMITÉ D'HONNEUR

Président: RICHARD DE COUDENHOVE-KALERGI
Chef du Mouvement Paneuropéen

MEMBRES:

- PAUL S. ANDREWS - Dean of the School of Law, Université de Syracuse, N. Y.
- ROBERT BICHET - Ancien ministre, Paris.
- PLINIO BOLLA - Président de l'Académie Suisse, Rome.
- ENRICO CONCI - Ancien Sénateur, Trento (Italie).
- ALFRED COSTE-FLEURET - Ancien ministre, Secrétaire des « Nouvelles Équipes Internationales », Paris.
- FRANCES L. JOSEPHY - Chairman of Executive Committee of Federal Union, Londres.
- LANFRANCO MAROI - Président de l'Institut Central de Statistique, Rome.
- HERBERT SCHNEIDER - Professeur à la Columbia University, N. Y., Membre de l'U.N.E.S.C.O., Paris.
- GIOVANNI TRECCANI DEGLI ALFIERI - Ancien Sénateur, Président et fondateur de l'ENCICLOPEDIA ITALIANA, Milan.

Les noms ci-dessus sont disposés selon l'ordre alphabétique et, pour la notoriété des personnalités, on n'a pas mentionné les autres titres et qualifications nobiliaires et académiques, dont elles sont pourvues.

(C) Tout le droit réservé; copyright by Raffaello Montuori, 1955

Aux sources de la Démocratie Occidentale

(suite)

Senatus populusque romanus

Sans doute la solidarité d'une classe — celle des conservateurs — cimentée en un bloc unique et puissant, peut-elle arriver à enfanter, comme ce fut le cas à Rome lors du déclin de la République, une autocratie déguisée. Le peuple romain, ou mieux la plèbe, avait lutté contre ce danger en dressant contre l'arrogance patricienne des institutions populaires. Mais la supériorité intellectuelle des *patres*, leur monopole sur la grande propriété foncière, leur désignation quasi-héréditaire aux suprêmes sacerdoces, leur habileté dans l'exercice des affaires publiques et privées, la subtilité de ses juristes — il suffit de songer à la taille d'un Cicéron — avait fait de l'*Ordo* sénatorial un centre formidable de puissance politique, mais aussi d'arbitraire et souvent aussi de corruption.

Marius avait essayé d'amorcer un mouvement de réaction contre le Sénat, dans un sens populaire. Mais il était avant tout un grand soldat dépourvu d'expérience politique et de l'autorité suffisante pour arriver, avec succès, à faire échec à la coalition puissante des intérêts que représentait la *Curia*.

Son neveu, César, renouvela ses efforts contre ce géant, qui dominait la vie publique de Rome, dont les interventions partisans entravaient souvent la bonne marche des opérations militaires. Le Sénat avait, en effet, sommé César de congédier ses légions et de rentrer à Rome comme un simple citoyen, oublieux des succès militaires de celui qui avait conquis à la République, en huit années de durs combats, au-delà des Alpes, des territoires considérables. Il est aussi probable que le Sénat avait répandu dans les milieux plus élevés de la société romaine ces épigrammes infamantes, qui devaient, aux yeux du peuple, minimiser les victoires de César, et dévoiler devant tous ses prétendues défaillances morales.

Dans ses Commentaires, où il nous expose ses exploits militaires, César nous révèle sa sourde rancune contre le corps sénatorial et nous fournit certaines informations au sujet des coups qu'il avait données, en revanche, au prestige des pères conscrits, lorsqu'il en avait l'occasion.

Mais l'esprit politique de César n'atteignait pas le niveau de son génie militaire. Sans doute se proposait-il, dans l'intérêt de la République, de réa-

liser une transformation profonde de la vie publique et du système représentatif; mais les moyens qu'il employait ne pouvaient lui permettre d'achever son programme. Machiavel dit qu'il faut tuer son ennemi sans se limiter à lui porter des blessures. Homme loyal et généreux, César avait mis ce principe en oeuvre, mais à rebours, c'est-à-dire, en préférant donner de petits coups à ses adversaires, en excitant chez ceux-ci le ressentiment mais jamais un sentiment de reconnaissance pour leur avoir laissé la vie sauve.

On a attribué à César la résolution de transférer le Comice au Champ de Mars, lorsqu'il fit construire dans cette partie de la Ville, plus éloignée du Sénat, les *Saepta Julia*. Il est évident que César aurait cherché à séparer, sur le plan matériel, les deux branches du pouvoir. Les sénateurs étaient les détenteurs de la plus grande partie de la richesse nationale sous toutes ses formes: leur prépondérance sur le terrain économique leur assurait la domination sur le peuple, auquel ils accordaient des prêts en argent ou en nature, à des taux d'intérêt souvent usuraires. C'était également un moyen pour asservir à leur autorité les catégories les plus pauvres des citoyens et pour en accaparer avant tout les suffrages lors de la désignation aux charges publiques.

En décidant que le siège des Comices serait ainsi déplacé, César tendait avant tout à éloigner le plus possible l'assemblée de la plèbe de celle des *patres*: il était, en effet, dangereux de faire voter les débiteurs sous les yeux mêmes de leurs créanciers.

Toutefois, suivant sa coutume de donner des raisons plausibles pour justifier ses actes, César avait mis en circulation la voix que l'accroissement de la population à Rome imposait qu'un espace plus vaste fût réservé aux réunions du Comice. En réalité, il devait songer, sans doute, à une réforme de plus large envergure. L'antique formule *Senatus Populusque Romanus*, qui avait représenté historiquement un compromis entre deux classes sociales et exprimait en même temps l'idée unitaire du pouvoir public, sonnait mal aux oreilles du dictateur, qui orientait sa politique vers une plateforme décidément démocratique. Il est fort curieux que César, que tous les historiens considèrent en général comme le fondateur de l'Empire — c'est-à-dire d'une autocratie — ait été, en fait, le premier et le plus grand de ceux qui affirmeront les droits du peuple. Mais le Sénat ne se trompait pas quant aux intentions véritables de César: il avait dû reconnaître en lui comme un troisième Gracchus, plus redoutable des anciens, auquel il souhaitait de tout coeur le même sort. Pour le moment, le Sénat encaissa le coup; et ce n'était d'ailleurs pas le dernier que César lui réservait. Une fois que celui-ci franchit le Rubicon — la rivière qui marquait la limite territoriale de sa juridiction militaire — et marcha sur Rome, la Ville avait été précipitamment abandonnée par le Sénat en fuite, et par les troupes de Pompée. Le terme prévu pour

le renouvellement des charges étant désormais arrivé à échéance, César se fit nommer consul avec P. Servilius. Désormais maître de la République, il en exerça les pouvoirs comme dictateur. Mais, sous cette qualification, son souci principal ne fut pas de persécuter ses ennemis, comme l'avait fait Sylla. Pour ses coups, sa cible préférée était le Sénat, qu'il sut frapper à l'endroit le plus sensible: son avarice. Ayant constaté — ainsi déclare-t-il lui-même dans son commentaire *De bello civili* (III, 1) — que les dettes n'étaient pas payées, il nomma des arbitres pour déterminer la valeur des biens meubles et immeubles, antérieurement à la guerre civile. Et il agit de la sorte — toujours selon ses propres paroles — afin d'éviter le risque de voir les dettes annulées, comme c'est souvent le cas après des guerres civiles. Il s'agit donc là d'une mesure, que César désire déguiser sous les apparences de l'équité, mais qui avait essentiellement pour but de frapper l'ordre sénatorial, en tant que ses membres étaient en réalité les créanciers principaux. En fait, si les prêts avaient été accordés avec des garanties réelles, comme tout le laisse à supposer, il n'y avait aucun danger que ces prêts fussent annulés, sauf si César l'avait voulu. La loi civile munissait déjà d'une *condictio* le créancier d'un prêt et le magistrat ne pouvait refuser son appui judiciaire pour une exécution forcée sur les biens, sur la base d'un titre non contesté. Mais en réalité, l'équité apparente de César se traduisait en une vraie dévaluation de la propriété, vue l'inflation qui se manifeste fatalement après toute guerre quelconque.

Il y avait encore une autre question à trancher: celle des tribuns de la plèbe. À l'instigation du consul Lucius Lentulus, un partisan de Pompée criblé de dettes, comme l'insinue César, et par conséquent inféodé au Sénat, ils avaient été bannis et avaient ensuite trouvé un asile et protection chez César lui-même. En se servant du consul Lentulus, le Sénat avait, de toute évidence, tenté de réaliser un coup d'Etat, tendant à annuler l'action de la plus haute magistrature populaire. Un exemple inouï — souligne César — dans l'histoire de la République. Sylla, qui avait dépouillé la puissance des tribuns de tout privilège, n'avait cependant pas osé les toucher. (César, *De bello civili*, I, 7). En qualité de dictateur, César restitua aux tribuns leur charge et en restaura les pouvoirs.

Il n'en fallait pas plus pour chauffer à blanc l'ire des sénateurs, qui se sentaient touchés dans leur patrimoine personnel et écrasés sous l'action renouvelée de la puissance des forces populaires, que Sylla et Pompée avaient tenté de mettre en déroute.

S'il fallait refaire, après tant de siècles, le procès pour l'assassinat de César, la responsabilité du Sénat jaillirait au premier plan. Les sénateurs, dont une soixantaine étaient restés les spectateurs passifs lors du meurtre de César aux ides de mars, furent en réalité les organisateurs de la conjuration,

qui trouva en Brutus et en d'autres figurants de second plan, un instrument aveugle de leur vengeance. Pour les conjurés, hellénisant comme toute la jeunesse romaine, mettre à mort un géant comme César devait sembler être un geste glorieux, qui les égalait à Harmodius et Aristogiton.

L'épisode de l'offre de la couronne, sur lequel Plutarque insiste, ne fut qu'une embûche échafaudée par la Curie pour démasquer l'ambition de César aux yeux du peuple, dont il désirait la faveur.

Auguste le tribun

Lorsque Auguste après la mort de César se fut débarrassé de ses collègues et de ses ennemis, la tâche qu'il devait accomplir pour reconstituer le pouvoir ébranlé était vraiment formidable. En tant qu'héritier de César, par un coup de main, il aurait pu instituer une monarchie absolue et héréditaire. Le Sénat, que l'opinion publique désignait comme le réel coupable de la mort de César, émue par ce crime, qui avait privé Rome de la personnalité plus éminente de son histoire ainsi que du défenseur le plus fidèle des privilèges populaires, aurait acclamé avec enthousiasme le fils adoptif de César. C'est bien à propos que l'on a apposé, dans le Forum, sur le tertre voisin de la Regia, une plaque commémorative de marbre, là où la tradition veut que ait été brûlé le corps de César, reproduisant le passage d'Ammien Marcellin qui rappelle le plébi-scite de denil de tous les citoyens romains, qui apportaient leurs effets meubiliers les plus modestes comme humble offre sur la bûcher illustre de César.

Auguste était toutefois un homme politique trop avisé pour céder à son ambition personnelle. Il comprenait que le Sénat resterait toujours une force politique très imposante, comptant dans ses rangs des hommes de premier ordre tels que Varron, Cicéron, Scipion, Caton et tant d'autres citoyens éminents. Pendant des siècles, le Sénat avait été l'expression véritable de la démocratie, prise dans le sens meilleur de ce mot. Dès son origine, il avait été une assemblée d'égaux, de *patres*, de chefs de famille, qui avait su transformer un village de chasseurs, de bergers et de paysans en un État puissant.

Sans l'annihiler, César avait cependant inquiété ce géant; il s'était moqué de son avarice, et, par un jeu subtil, il avait essayé d'ôter l'un après l'autre ses privilèges pour affaiblir son influence politique.

Auguste cheminait par contre sur des pattes de velours. Pour instituer un État vraiment démocratique, deux voies se présentaient à lui. L'une consistait à suivre la même politique que son père adoptif, ce qui signifiait la mise en valeur d'une populace abruti par mille vices, par la mendicité, par les spectacles de tueries inhumaines, par sa vénalité lors des élections aux magistratures. L'autre voie, par contre, devait avoir pour objet de réhabiliter

la classe des patriciens, des riches et des enrichis, que le peuple dédaignait par son avarice et par sa hauteur, et qui était d'ailleurs touchée par la grande maladie du siècle, la corruption.

La première catégorie de citoyens, la plèbe, aussi tapageuse que remuante, superstitieuse et instable dans ses faveurs, n'en jouissait pas moins du droit au vote: droit qu'elle vendait au plus offrant, sans se soucier de ses opinions politiques. C'est le portrait que nous en offre Junéval, portrait qui s'applique tout aussi bien à l'époque d'Auguste: «Depuis qu'il n'a plus de suffrages à vendre, lui qui jadis distribuait le pouvoir, les faisceaux, les légions, tout en fin, ce peuple déchu ne souhaite plus avec une anxieuse convoitise que deux choses: du pain, des jeux» (trad. Carcopino).

Malheureusement, aux temps d'Auguste, la plèbe pouvait encore distribuer le pouvoir et elle en avait, en fait, abusé. Sa *potestas tribunicia* pouvait arrêter la vie publique par l'*intercessio* ou droit de veto. Vouloir ôter ce pouvoir aux représentants de la plèbe, comme l'avait tenté Pompée, avec l'appui du Sénat, aurait signifié ouvrir à nouveau la lutte entre les patriciens et les plébéiens.

Auguste, génialement, sut comprendre cette situation. L'Histoire est ce qu'elle est, et les impulsions qui la poussent vers l'avenir ne sont pas toujours identifiables.

Il n'est pas possible de transformer ou remuer d'emblée les apports sédimentaires que des contingences variées et que des forces impondérables ont déposées au cours du long chemin d'une société dans les siècles. L'homme politique ne peut modifier ces éléments, soustraits à sa volonté: il doit cependant utiliser les matériaux qu'il a sous la main de la manière plus convenable. Comme un médecin avisé, il ne tentera pas de modifier le corps humain, avec ses tares héréditaires, par une intervention brutale; mais il tirera parti de la *vis medicatrix naturae* pour le ramener à sa normalité fonctionnelle. Le parti du peuple avait conquis des droits qui ne pouvaient plus être annulés. Toute les difficultés étaient nées à cause de la manière dont il avait exercé ces droits. En cédant à la poussée de ces forces populaires, on aurait fini par porter atteinte à la République, car la plèbe n'était qu'une entité purement fictive dépourvue de toute homogénéité: elle s'était formée à la suite d'un processus de stratification successive, qui réunissait dans un mélange étrange d'anciens *clientes*, des esclaves affranchis, des *hospites* et de toute la racaille ramassée au fond de tous les ports d'escale de la Méditerranée.

Dans une société comme la société romaine, où les citoyens étaient divisés selon différentes qualifications basées sur les degrés de leur capacité publique et privée, le seul et unique groupe vraiment homogène était le Sénat. Leur *status* conférait aux *patres* la pleine capacité juridique: ils constituaient la véritable classe dirigeante, pour leur tradition familiale, pour la maturité de leur prépa-

ration culturelle, pour leur connaissance directe de la vie publique, dans laquelle ils avaient couvert les plus hautes magistratures avant de devenir sénateurs.

Auguste prit donc l'unique décision qui fût compatible avec un tel état de choses : renforcer le prestige et le pouvoir du Sénat, tout en contenant, par ailleurs, au maximum toutes les possibilités d'excès de pouvoirs de la part de celui-ci. Il se fit nommer *Princeps*, c'est-à-dire le premier des sénateurs, pour pouvoir ainsi diriger les travaux de l'Assemblée. En même temps, il réalisa une profonde réforme en ce qui concernait le fonctionnement des pouvoirs publics. Lors de son avènement comme *Princeps*, un sénatus-consulte proposa aux Comices de lui attribuer la *Tribunicia potestas* issue des institutions plébéiennes, c'est-à-dire la faculté d'opposer son veto aux décisions du pouvoir législatif. En outre, grâce à cette faculté, le Princeps était inviolable en tant que magistrat du peuple, mais, à la différence des tribuns, son immunité ne connaissait aucune limite dans le temps ni dans l'espace. Cela devait suffire pour paralyser l'action du Sénat comme celle des Comices, mais Auguste sut exercer ce pouvoir avec modération. Il est évident que, suivant cette voie, la Principauté allait se transformer en une monarchie absolue, lorsque les empereurs de Byzance portèrent à Rome le souvenir des satrapies orientales.

Nous savons qu'Auguste fit un excellent usage de ses pouvoirs en promulguant des lois à caractère nettement démocratique, telle que la loi *Julia Vice-simaria*, qui avait pour but de réaliser une péréquation fiscale, au moyen d'un impôt de 5%, sur toutes les dispositions testamentaires, sauf les successions de moindre importance; la *Lex Julia de cessione bonorum* conçue en faveur des débiteurs insolubles, etc. Si le terme de démocratie signifie non seulement le gouvernement du peuple, mais — comme le concevait Abraham Lincoln — le gouvernement pour le peuple, il n'est pas douteux qu'Auguste fut l'un des plus grands démocrates de l'antiquité classique. Pour lui, il n'était pas important d'avoir à la fois une assemblée des nobles ou une assemblée des gueux : l'essentiel était de bien légiférer. Et il disposait d'ailleurs d'une autorité suffisante pour lui permettre de diriger le travail des corps législatifs, dans le sens plus favorable à ces fins.

On peut se demander comment le Sénat, qui était encore assez puissant, ait pu accepter un état de choses qui, en fait, limitait fortement ses pouvoirs. Mais Auguste compensa dans une large mesure les mutilations qu'il apportait à l'ancienne toute-puissance de la Curie, en donnant aux sénatus-consultes une valeur prépondérante par rapport aux décisions des Comices, en partageant avec le Sénat les prérogatives judiciaires qu'il avait ôtées aux Comices. Mais, avant tout, Auguste avait su apaiser l'avarice des sénateurs en conférant au Sénat la haute administration sur certaines provinces, avec le droit de disposer des fonds provenant de ces territoires, qui tombaient dans l'*aerarium*.

Auguste le Pontife

Après avoir mis en ordre les affaires qui concernaient les hommes, il lui restait encore une autre tâche à accomplir, sans doute la plus difficile : celle de régler les relations de l'Etat avec les dieux. Ces dieux avaient afflué, en véritable troupeau, à Rome, provenant de tous les coins de son vaste territoire extra-métropolitain. Auguste n'était pas l'homme, qui pouvait se borner à égorger des victimes comme l'ancien *Rex sacrorum*, ni de se soumettre à toutes les théodicies compliquées des cultes exotiques.

Il jugea plutôt convenable de tirer des divinités le plus grand parti possible d'un point de vue politique. Un premier pas dans cette direction consista à faire don au Sénat de la statue de la Victoire. Il s'agissait d'ailleurs d'un cadeau fort riche puisque, d'après le témoignage des anciens, cette statue était entièrement en or. Elle avait été apportée de Tarente à Rome, probablement sur l'ordre de César (Dion., *Hist.*, XLI, 22). Le programme d'Auguste, nous le savons, avait toujours une portée politique : il avait su choisir à merveille la divinité qui devait siéger au Sénat.

Il aurait pu lui donner une statue de Jupiter, mais on n'ignore pas que le père de tous les dieux préférait les hauteurs pour mieux mettre en oeuvre ses foudres. Il aurait pu choisir aussi un simulacre de Minerve, divinité de la sagesse, mais il aurait craint qu'un tel cadeau eût pu avoir une signification pas flatteuse pour une assemblée politique. Peut-être aurait-il pu aussi donner au Sénat une statue de Vénus, liée comme lui à la *gens Julia* par d'anciens liens de sang ; mais n'aurait-on pas pu craindre que les charmes de cette déesse ne pourraient troubler l'austérité des sénateurs ?

La Victoire n'avait d'autre signification sauf celle d'un *omen*, d'un souhait. Elle était le compagnon fidèle de Jupiter, *Zeus soter kai Nike*. Une divinité abstraite comme l'étaient la Vertu, la Fides, la Fortune, ne pouvait compromettre ni celui qui en faisait le don ni celui qui l'acceptait.

Aussi à cet égard, Auguste possédait une grande sensibilité politique. Les Romains étaient fort jaloux de leurs divinités indigènes et fort circonspects lorsqu'il s'agissait, au début de leur histoire, d'accorder l'hospitalité dans le *Pomerium* aux divinités étrangères. N'oublions pas que le vénérable Esculape, nonobstant tous ses bienfaits, dut subir une longue quarantaine sur l'île sacrée, qui bénéficiait du privilège de l'extra-territorialité, comme les navires étrangers, dont cette île reproduisait la forme.

Le choix de la Victoire effectué par Auguste marqua, d'ailleurs, un tournant décisif dans la politique étrangère de Rome. Pourquoi le Sénat n'avait-il aucune divinité tutélaire dans l'enceinte de la Curie ? Parce que le Sénat s'était toujours conformé aux conceptions traditionnelles de l'ancien Etat,

qui étaient fondées essentiellement sur le noyau familial. De même que la maison possédait son foyer, qui était sacré, ainsi le Sénat, union des pères de famille — suivant un parallélisme rigoureux — avait le feu sacré de Vesta, symbole le plus approprié pour une communauté de familles. De même que la femme était le gardien de la pureté de la maison, les Vestales étaient les gardiennes de la pureté de la République et toute faiblesse de leur part était punie de mort, de même que le père de famille avait le droit de mettre à mort sa femme infidèle.

Memê sur ce terrain, Auguste sut rompre avec la tradition. Rome était désormais devenue la *Communis Patria* de tout le monde qui lui était assujetti ou associé. Contraindre des étrangers à honorer une divinité liée au culte d'une petite communauté familiale n'aurait certes pas été de bonne politique. Le sénat, qui avait le gouvernement des provinces sénatoriales, ne pouvait leur imposer comme culte officiel celui de Vesta, essentiellement domestique, lorsque les représentants de ces provinces arrivaient à Rome pour discuter de leurs affaires. Rome était à la veille de devenir également la grande patrie des dieux, *omnium numinum cultrix*, et toutes les anciennes divinités rustiques se voyaient forcées à faire place aux divinités étrangères, qui avaient acquis droit de cité à Rome. C'est ainsi que le Panthéon, dédié à l'origine par Agrippa, aux sept divinités planétaires, dut également accueillir tous les autres dieux vénérés dans l'Orbe de Rome. Cette extension des cultes n'était pas seulement une manifestation de piété: elle répondait à un dessein politique fort habile. Grâce au Panthéon, Rome allait ainsi fonder la première Société des Nations, car on croyait fermement dans l'Antiquité à l'aide surnaturelle dans les choses humaines. Et quel représentant plus efficient pouvait être aux yeux d'un citoyen étranger, qu'un dieu qu'il connaissait auparavant?

L'Urbs à la veille de devenir Orbs

Auguste avait compris que Rome appartenait désormais au monde. Avec une cohérence qui confère encore plus de clarté à sa politique après tant de siècles, il tenta de donner un accent toujours plus marqué à la conception de l'universalité de cette grande patrie. Un syrien, un bitynien, un gaulois, un scythe, qui venaient d'entrer dans la communauté romaine, ne pouvaient pas reconnaître ou comprendre une divinité telle que Vesta, qui rappelait la vie sédentaire, en contradiction avec la vie des peuples nomades. Ces peuples, bénéficiant désormais des bienfaits d'une civilisation supérieure, avaient besoin, pour se fondre dans l'embrassement de leur nouvelle mère commune, d'un lien spirituel qu'Auguste s'empressa de leur donner.

La Victoire, dont le Sénat, dépositaire de la plus ancienne tradition romaine, était le gardien, pouvait également couvrir de ses ailes les nouveaux venus, car elle symbolisait un élan vers un avenir de gloire commun.

Puisqu'il faut toujours considérer les décisions d'Auguste sous un point de vue politique, même lorsqu'apparemment elles semblent privées de toute signification spécifique, on doit aussi rappeler qu'Auguste, malgré tous les soucis du gouvernement, songea à faire construire tout près de l'ancien *Umbilicus Urbis*, une grande colonne, le *Miliarum Aureum*, sur laquelle les distances séparant Rome des principales villes appartenant à l'Orbe romain étaient gravées.

Comme tous les grands conducteurs de peuples de l'Antiquité, Auguste manifesta son génie politique non seulement par des exploits militaires, mais aussi en sculptant sa pensée dans la pierre et dans le bronze, afin qu'elle pût être intelligible tant pour les lettrés que pour les illettrés, pour les peuples de toutes les langues et de tous les temps. Le *Miliarum* qui se dressait dans le Forum signifiait que la Rome nouvelle, reconstituée dans son intégrité après la victoire d'Actium, qui avait ainsi soudé les riches provinces de l'Orient à celles de l'Occident, était le point de départ et d'arrivée de toutes les routes du monde connu jusqu'alors, le cœur toujours pulsant de cet immense organisme administratif et militaire, qu'Auguste avait su consolider dans ses anciennes frontières.

Une fois éliminés ses collègues du triumvirat, Octave Auguste avait, à juste titre, le droit de s'appeler *Imperator*, mais dans le sens technique d'un commandant suprême et unique des forces militaires. Son orthodoxie constitutionnelle ne connaissait pas des exceptions.

Nous pouvons lui accorder foi lorsqu'il nous parle, dans son testament politique d'Ancyre, de l'abdication qu'il fit l'an 727 a. J. C. de ses pouvoirs dictatoriaux, en faveur du Sénat et du peuple de Rome, en reconstituant la constitution républicaine (5). Auguste sut être, en effet, le continuateur fidèle de la tradition démocratique. Dans son testament, il parle encore de la *Res publica* et aurait pu, à bon droit, parler de son Principat. Les trois termes de la Constitution antérieure: Sénat, Comice, magistratures judiciaires civiles, — restent encore debout avec toutes leurs anciennes prérogatives. Seule la *Potestas tribunicia* a été déplacée des mains des tribuns du peuple dans celles du Prince, mais pour se trouver ainsi renforcée par sa continuité et par l'intervention directe du Prince dans l'élaboration des actes législatifs.

Le Principat n'a ainsi rien à voir avec l'autocratie caractéristique de la

(5) Mon. Ancyrae, 612: *Res publica ex mea potestate in Senatus populusque arbitrium transtuli.*

période réellement impériale des temps de Dioclétien ou de Constantin et des leur successeur.

Le drame de la victoire

Mais revenons donc à la Curia, que nous avons quittée pour suivre quelque peu les ombres illustres, qui semblent, invisibles, errer encore parmi les ruines augustes du Forum.

Jetiez un coup d'œil là-bas, au fond de la Curie. Presque attaché à la paroi, voyez les restes d'un mur coupé en deux ailes symétriques. S'agit-il de l'emplacement d'un *sacellum* ou d'un autel destiné à accueillir les sacrifices? On croit plutôt reconnaître dans cette ruine la base de la fameuse statue en or de la Victoire, dont Auguste avait fait présent au Sénat.

Si cette hypothèse est fondée — et tout contribue à le faire croire — ce coin de la vaste salle du Sénat connut le plus grand et, peut-être, le plus émouvant drame de l'histoire ancienne. Vers 380, l'empereur Gratien avait porté le coup le plus grave au paganisme en ordonnant d'enlever la statue de la Victoire, divinité tutélaire du Sénat, en exécution d'une série de lois, qui interdisaient les pratiques superstitieuses des païens.

À la fin du quatrième siècle, la classe conservatrice — et avant tout celle des sénateurs — était encore fort attachée aux anciennes croyances et ceci plutôt pour le charme raffiné d'une religion liée aux anciennes traditions littéraires et artistiques, que pour un sentiment véritable de dévotion idolâtre.

Après l'ordre donné par Gratien, le Sénat qui comptait parmi ses membres des païens traditionnalistes comme Pretestatus, Flavianus, Symmachus et sans doute une majorité non chrétienne encore, décida de présenter à l'empereur une pétition pour l'induire à révoquer son ordre. Mais le parti chrétien, fort de l'appui de S^t Damase et de S^t Ambroise, réussit à empêcher qu'une délégation du Sénat, présidée par Symmachus, préfet de Rome, fût reçue par Gratien. En cette occasion, Symmachus, en sa qualité de chef de la délégation, rédigea la pétition, que nous possédons encore et qui est l'un des documents les plus remarquables de cette période de contrastes si intenses.

« Chaque Nation — écrit Symmachus — a ses dieux et ses rites. Le Grand Mystère ne peut être approché en suivant une seule avenue. Mais la coutume et la vocation doivent compter plus pour conférer quelque autorité à une religion. Laisse-nous le symbole sur lequel ont prononcé leur serment tant de générations. Laisse-nous le mode de vivre qui a donné pendant si longtemps la prospérité à notre pays ».

Nonobstant l'appel passionné de Symmachus, la statue de la Victoire fut

enlevée et elle ne revint jamais plus sur son autel qui, comme vous pouvez le voir, est toujours vide. Une Ère s'était close pour toujours.

On peut se demander pourquoi l'on interdisait la présence d'un simulacre de la Victoire dans la salle du Sénat, avec autant d'acharnement, tandis que l'on laissait d'autre part revêtir des charges publiques importantes à un païen opiniâtre tel que Pretestatus, qui fut proconsul d'Achaëa, préfet du prétoire et qui se qualifie sur son monument funéraire comme prêtre de Vesta et du Soleil, curial d'Hercule, voué au dieu Liber, *neocurus* et hiérophante, purifié par le rite du Taurobole? Pourquoi refuser au Sénat un symbole, au fond innocent, de sa grandeur passée, alors qu'on laissait se répandre sans y porter obstacle sérieux un culte comme, par exemple, celui de Mithra, dont les rites ressemblaient quelque peu à ceux des chrétiens, que promettait aussi à ses adeptes, grâce au baptême du sang, l'oblation du pain consacré, un enseignement symbolique de la résurrection, un lieu de repos éternel pour ceux qui, comme les chrétiens, cherchaient une lumière dans les ténèbres?

Le motif en est que, pour un État désormais devenu confessionnel, le Sénat était encore, en tant que dépositaire de la tradition, l'obstacle le plus fort qui s'opposait à la diffusion de la foi nouvelle. Il n'était pas possible de laisser dans l'Assemblée la plus importante de l'État le simulacre d'une divinité, qui assignait des bornes aux aspirations humaines sur cette terre et aux finalités de l'État. La foi nouvelle annonçait au contraire une grande espérance au-delà des limites de cette terre: elle promettait le salut, et non pas la Victoire, au coût des renonciations et non grâce à des conquêtes.

Il y avait d'ailleurs une raison plus profonde encore pour expliquer l'incompatibilité entre l'esprit païen et le Christianisme. Ce dernier allait transformer, à la différence des autres cultes, les conceptions juridiques et politiques, qui avaient dominé, dès son début, la communauté romaine. Pour les Romains, la personnalité était un revêtement des droits, qui n'était reconnu qu'au bénéfice des seuls citoyens romains, et plus tard, des hommes libres de l'Empire. En étendant le droit de cité, Rome avait essayé d'adapter les lois d'une grande ville aux besoins infiniment plus vastes et variés d'un monde en évolution, dont la force d'expansion était désormais indomptable. Elle avait échoué dans ses efforts pour contenir cette force. Sa mission historique était accomplie.

La foi nouvelle n'avait pas seulement dépassé les limites territoriales de l'Empire: elle avait renversé le droit écrit comme l'ancienne coutume, qui avaient régi Rome par des siècles. La Chrétienté visait à donner aux peuples du monde, dans sa totalité, une loi universelle et éternelle. Le paganisme abandonnait à l'État le souci de régler les rapports humains: la croyance, qui allait s'affirmer, tâchait d'envahir la sphère de compétence du pouvoir civil. Ses articles de foi avaient la portée de préceptes, obligatoires quoique depour-

vus de sanction matérielle, dans le sens que ses adeptes n'acceptaient pas seulement un rite rigoureux, mais donnaient, en outre, leur adhésion à un système complet et bien articulé de règles, qui exigeait non seulement des sacrifices et des offrandes, mais la soumission totale à un mode de vie déterminé.

Les conséquences de cette nouvelle orientation de la pensée furent décisives: elles l'emportèrent sur toute l'organisation du pouvoir civil et politique. A une époque où la sève de la vieille démocratie avait perdu toute sa vigueur de croissance et de prolifération, l'Église chrétienne allait organiser une société, qui se détachait chaque jour plus de l'ancienne société romaine.

En termes juridiques, le droit romain n'avait reconnu des droits subjectifs qu'aux citoyens d'après le droit civil, même lorsque la naturalisation des non-romains s'étendit à tout l'Empire.

Le Christianisme fit faire un énorme pas en avant aux conceptions démocratiques, ce qui aurait été interdit aux conceptions romaines trop rigides pour s'évoluer. La distinction entre les classes disparaissait, non seulement entre citoyens et non citoyens, entre patriciens et plébéiens, mais entre hommes libres et hommes qui n'étaient pas libres. Le Maître n'avait-il pas déclaré: « Venez à moi, vous qui souffrez »? Esclaves et affranchis, paysans et artisans, tous les humbles, tous ceux qui avaient été méprisés jusqu'alors, qui n'étaient pas reconnus comme sujets de droit, qui n'avaient aucun abri où poser leur tête et protéger leur famille, avaient répondu à l'appel de ce Dieu, qui était leur semblable dans l'humilité et qui promettait une espérance et une justice éternelles.

A une époque où le formalisme de la procédure avait pris la place d'une justice substantielle, une religion qui dépassait de bien loin la routine judiciaire ne pouvait que séduire les masses ainsi que les esprits plus éclairés. La vieille formule romaine *neminem laedere, suum cuique tribuere* avait fait son temps. La nouvelle justice annonçait un principe différent et bien plus vaste: ne fais pas à autrui ce que tu ne veux pas qu'autrui te fasse. Elle annonçait encore un autre principe nettement chrétien: fait aux autres ce que tu désires qu'autrui te fasse. C'est cette seconde forme de justice, sur laquelle insiste Saint-Paul — c'est-à-dire la *charitas* — qui devint l'essence même d'un nouveau droit. Dans ses relations avec les dieux, le monde romain concevait des obligations bilatérales: il faisait des offres et en attendait des bénéfices. Le principe chrétien était unilatéral: il imposait des devoirs sans contreparties.

Selon le nouveau point de vue, la constitution de la société ne pouvait que s'uniformiser à ce schéma théorique. La justice représentait un ensemble de devoirs conformes aux préceptes du divin Maître. Comme nous avons, dans un seul corps, plusieurs membres et que tous les membres n'ont pas la même

fonction, nous n'en formons pas moins un seul corps en Christ. Telle est l'idée dominante qui constitua le centre des spéculations politiques au cours du Moyen-Age. La structure du corps social apparut alors sous la conformation symbolique d'un *Corpus Mysticum*, guide invisible, mais omniprésent de la pensée et de l'action.

Ainsi la collectivité sociale, qui avait été la conception fondamentale de la démocratie romaine, n'était plus désormais un produit consensuel de la volonté humaine, selon la tradition classique, dont Cicéron avait été le représentant le plus illustre.

Presque au même moment où l'on enlevait la statue de la Victoire de son autel dans le Curie, Aurèle Augustin renversait sans hésiter la conception cicéronienne de l'Etat: il n'est pas une multitude rassemblée par un consentement humain et par des buts d'utilité commune (6).

L'universalité avait pris la place de la collectivité. La constitution sociale était devenue un paradigme toujours plus éloigné de son substratum humain.

La démocratie de l'autre côté du rideau

Lorsque Rome avait sa Curie, son Comice, votait librement ses lois et se choisissait librement ses magistrats, il existait des peuplades sur les territoires sans confins de l'Est, qui n'avaient pas encore un nom dans l'histoire ni un coin de terre permettant de les individualiser géographiquement; des peuplades qui erraient sans direction fixe au milieu des marais et des steppes désolées. Peut-être possédaient-ils du bétail, avec lequel ils partageaient une vie de troupeau.

Ils ne connaissaient ni Marx ni Engels, ni Lénine, tout en étant des communistes parfaits: ils n'avaient, en effet, ni Dieu ni loi ni « culte de la personnalité ». Ils ne connaissaient pas la propriété privée, car la propriété pré suppose une organisation sociale capable de la défendre. Ils n'avaient aucune idée d'un Etat, car l'Etat pré suppose une stabilité, un siège quelconque installé sur un territoire déterminé.

Cela ne les empêchait pas d'être foncièrement honnêtes: ils n'essayaient pas de masquer leur mode de vie sous le manteau d'une démocratie. Ceci nous dispense de faire un long chemin en arrière dans l'histoire pour tenter de remonter jusqu'à l'origine de ces républiques qui, au-delà du Rideau, se nomment « populaires », escamotant ainsi, pour l'usage de l'extérieur, le terme « démocratie ». Nous pouvons affirmer d'avoir vu croître sous nos yeux

(6) Aug., *De Civ. Dei*: *Profecto non est coetus hominum juris consensu et utilitatis communione sociatus.*

l'arbre de généalogie de cette démocratie, marchandise de deuxième choix, dès le jour où, encore en herbe, il était arrosé par le sang de ses victimes.

Lenin, le fondateur et l'apôtre d'une telle démocratie, nous définit son cadre théorique avec une grande exactitude: « La dictature du prolétariat, c'est-à-dire l'organisation des opprimés sous forme d'une classe dominante pour l'écrasement des oppresseurs, ne peut se limiter purement à un élargissement de la démocratie . . . Il est clair que là où il y a écrasement et violence, il n'y a pas de liberté et il n'y a pas de démocratie. Engels l'a dit parfaitement dans sa lettre à Bebel: le prolétariat fait usage de l'Etat non pas dans l'intérêt de la liberté, mais pour avoir raison de ses adversaires ». Il n'est pas possible un'interprétation équivoque de ces mots.

On peut donc en conclure avec le Vicomte Bertrand Russell: « Ce que je trouve désastreux, c'est la négation de la démocratie (par les soviétiques). Une minorité, qui fonde son pouvoir sur le zèle de la police secrète, ne peut être que cruelle, despotique et rétrograde. Les dangers d'un pouvoir irresponsable ont été reconnus en général au cours des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, mais ceux qui ont été éblouis par les succès extérieurs de l'Union Soviétique ont oublié tout ce que l'on a appris, au prix d'un tas de souffrances, au temps des régimes absolus. Ils sont retournés à ce qu'il y avait de pis dans le Moyen-Age, avec l'étrange illusion d'être à l'avant-garde du progrès ».

Le Conseil de l'Europe et son évolution

par Dusan Sidjanski

Docteur ès sciences politiques de l'Université de Lausanne
Ancien professeur adjoint à l'Université Centrale du Venezuela

Ex d'une organisat. internat - O.N.U.

La création du Conseil de l'Europe marque le début d'une étape nouvelle dans l'évolution de la collaboration internationale. En effet, une double originalité caractérise le Conseil de l'Europe: le germe d'une collaboration parlementaire sur le plan international et le fondement idéologique commun à ses membres. Ces traits ne sont pas les fruits du hasard. Ils se rattachent à la transformation graduelle de relations médiates et immédiates, qui tend à aboutir à la reconnaissance des droits méta-nationaux aux individus et à leur participation au fonctionnement démocratique des institutions internationales.

Ce progrès remarquable du point de vue général, n'est pas satisfaisant du point de vue européen. Reflet pâle de l'idéal de l'unité européenne, cette institution ne semble pas moins fidèlement refléter la configuration réelle des forces sociales qui ont présidé à sa création. Comme les cités de la Grèce Antique devant la menace de la ruine, l'Europe hésite à s'unir. S'il existe une volonté de créer l'Europe, elle est encore loin d'avoir acquis la force d'une opinion générale européenne. Si de nombreuses causes causales (liens géographiques, économiques, péril commun) et finales (croyances et idéologies communes) militent en faveur de l'union, ce sont souvent ces mêmes causes qui, perçues sous l'angle strictement national ou d'intérêt local à courte vue, s'opposent à la réalisation du « grand dessein » et à l'accomplissement de la nécessité toujours plus pressante. Bref, à l'élan encore insuffisant et à la nécessité que l'on essaye de taire s'oppose la prudence des gouvernements, dictée par les intérêts de politique quotidienne. Résultante de ces différents courants, le Conseil de l'Europe se présente comme une conciliation entre l'élan vers l'unité et la réaction, entre la pression favorable des causes et leur opposition.

1. Finalité et régionalisme géographique et idéologique. - Dans son article premier, le Statut du Conseil énonce que « le but du Conseil de l'Europe est

(1) Conférence faite par l'auteur au Centre Universitaire des Hautes Études Européennes de l'Université de Strasbourg, le 9 janvier 1956.

cf. Revue égypt.

*à revoir
C. de la Haye*

(Siège)

11 NB

12

à lire

de 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 ». Cette finalité est bipolaire: d'une part le fondement commun constitué par les principes (2) vers lesquels convergent les courants spirituels, qui contribuent à créer une communauté de pensée sans laquelle il est difficile d'obtenir un fonctionnement et une interprétation corrects des institutions communes; d'autre part, sur ce fond commun se dresse la volonté de poursuivre et de réaliser, par un effort commun, le progrès économique et social des membres. C'est en empruntant ces deux tendances essentielles que le Conseil de l'Europe est appelé à forger une union plus étroite entre ses membres. Or, à en croire les enseignements du passé, ces deux éléments — fondement et finalité du Conseil de l'Europe — sont les ciments essentiels des unions fédératives et les principaux éléments constitutifs de la solidarité et de l'autorité sociales. Mais cette vue ambitieuse est limitée par les pouvoirs réduits du Conseil et par son champ de compétence dont les affaires militaires, ainsi que celles d'ordre économique (dévolues à l'O.E.C.E. et à la C.E.C.A.) sont exclues. Cependant, malgré l'intensité réduite de ses compétences et de ses pouvoirs, le Conseil de l'Europe offre une base organique au mouvement d'unification européenne en remplissant son rôle de coordonnateur et de promoteur. La création de la C.E.C.A. et l'égalissement de l'Organisation du Traité de Bruxelles, en sont des témoins authentiques.

1 tab

Cette communauté de principes ne constitue pas une affirmation gratuite: elle est la condition essentielle de la qualité de membre du Conseil de l'Europe. « Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (3). C'est seulement lorsqu'un Etat européen remplit ces conditions qu'il peut être invité à devenir, s'il le désire, membre du Conseil (4). C'est sur cette même condition que se fonde le droit de suspension ou d'expulsion dont le Conseil peut user contre ses membres. « Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer... » (5). Il s'en suit que le respect effectif du principe de la primauté du droit et des droits de l'homme, constitue la condition sine qua non de tout

(2) Nous laissons de côté les idéaux, car en dehors de l'idéal d'union, le Conseil met en commun avant tout les principes reconnus et appliqués par ses membres.

(3) Cf. l'Article 3 du Statut du Conseil de l'Europe.

(4) Cf. l'Article 4 du Statut du Conseil de l'Europe.

(5) Article 8 du Statut du Conseil de l'Europe.

membre du Conseil. Ainsi, le fondement commun sur lequel repose l'édifice du Conseil n'est pas un simple énoncé de principes, mais une loi pour les parties: comme nous venons de le noter, il constitue d'une part une condition qualitative juridique pour l'admission de nouveaux membres et d'autre part une règle de comportement pour les parties dont l'irrespect est le fait-condition pour la suspension ou l'expulsion des membres. Ce trait unique dans son genre fait du Conseil une association à fondement idéologique et trouve son prolongement naturel dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette condition qualitative restreint davantage le cercle défini par les limites géographiques. Car, le Conseil de l'Europe, comme son nom l'indique, n'est pas à vocation universelle, mais bien à vocation européenne: le Conseil vise à réunir toutes les nations européennes ainsi que le confirme le libellé de son article 4 « Tout Etat européen... peut être invité par le Comité des Ministres à devenir Membre du Conseil de l'Europe ». L'application de cette double condition explique le nombre relativement réduit des membres du Conseil (6). Ici, le régionalisme n'est pas uniquement géographique, il est également idéologique.

2. *La double caractéristique du Conseil de l'Europe et ses deux organes principaux.* - Deux courants animent le Conseil de l'Europe, l'un dynamique et l'autre statique. Leur point commun est la nécessité de créer une Europe unie. Alors que le courant dynamique incarne l'élan vers l'intégration européenne et recherche les solutions adéquates aux exigences de notre époque, le courant statique, tout en hésitant à s'opposer franchement à cet élan, le freîne en recourant à des moyens classiques, parfois inadéquats et souvent lourds, de procédés diplomatiques et de garanties spéciales. A travers cette simplification de l'esprit, nous devinons la marche profonde du mouvement dialectique entre deux directions apparemment contraires: d'une part la recherche d'un idéal européen, la communauté de principes, la volonté de faire l'Europe, les nécessités d'une économie unifiée et organisée répondant aux conditions de la technique moderne, la solidarité européenne, etc. et d'autre part les perspectives, les sentiments et les traditions étroitement nationalistes soutenus par la force des intérêts locaux. Cette puissance sociale dualiste marque la forme, le fonctionnement et l'évolution du Conseil de l'Europe. Elle semble, en outre, trouver son expression dans les deux organes principaux du Conseil ainsi que dans la répartition de leurs compétences.

(6) Quinze membres dont un associé: Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Rép. Féd. d'Allemagne, Royaume-Uni, Sarre (associé), Suède, Turquie. *N.B. La Sarre était partie intégrante de l'Allemagne, a cessé d'avoir une représentation distincte au Conseil depuis janvier 1957. L'Autriche a adhéré en 1956.*

a) Le Comité des Ministres. - Le Comité des Ministres possède le monopole de l'action au sein du Conseil de l'Europe: il «est l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe». Sa structure essentiellement classique se rapproche de celle d'une conférence internationale périodique des membres du Conseil, représentés en principe par leurs ministres des affaires étrangères et prenant les décisions importantes à l'unanimité.

Deux moyens d'action sont mis à la disposition du Comité: 1° le Comité adresse des recommandations aux membres qu'il adopte à l'unanimité, règle les questions intérieures, financières ou de procédure, à la majorité simple et prend les autres décisions à la majorité qualifiée de deux tiers. Certes, les décisions importantes sont régies par la règle de l'unanimité et n'ont la portée que d'une recommandation. Mais sur ce point même il faut constater un certain progrès du fait que la périodicité des réunions du Comité crée une atmosphère de solidarité quasi organique qui empreint les décisions toujours davantage d'un caractère collectif et facilite la compréhension des parties et leur accord; d'autre part, la recommandation conserve, tout le long de son processus juridique, son caractère organique ou de décision émanant d'un organe européen et son caractère collectif ou de décision prise avec la participation de tous les membres. Une fois adoptée, la décision sous forme de recommandation constitue un acte juridique achevé qui s'adresse directement aux membres et les oblige dans la mesure de sa force obligatoire; elle n'a pas besoin de ratification individuelle des membres pour revêtir toute sa force et elle demeure l'oeuvre collective de l'organe commun (7).

Cependant, ce caractère organique et entier de la recommandation ne parvient pas à pallier les faiblesses de ce procédé. En effet, la volonté des membres d'entourer le fonctionnement de cet organe inter-gouvernemental de toutes les garanties encombrantes est manifeste. Faisant un pas en arrière par rapport à la procédure en vigueur dans la plupart d'organisations internationales récentes, les membres ont adopté la règle de la double garantie, soit l'unanimité et le caractère non obligatoire des décisions communes. En fait, sous cette forme, la garantie tend à disparaître des organisations internationales qui, en principe, ont jugé suffisant de se munir d'une des deux. A ce propos, on peut remarquer que l'Assemblée générale des Nations Unies prend ses décisions à la majorité, mais que ses actes sont des recommandations; que le Conseil de sécurité peut prendre des décisions obligatoires mais que pour cela l'unanimité des grandes puissances est requise; que le Conseil de l'O.E.C.E. exige l'unanimité des membres mais que ses décisions peuvent revêtir la forme d'une obligation juridique; que parfois même, comme c'est

(7) Cf. S. Calogropoulos-Stratis, *Communauté politique européenne*. Étude faite pour le Conseil de l'Europe, 1955, pp. 18-19.

le cas de la Réunion des Ministres des affaires étrangères de l'O.E.A. agissant dans le cadre du Traité Interaméricain d'Assistance réciproque, (8) une organisation peut adopter la procédure majoritaire et doter ses décisions de force obligatoire. Contrairement à ces exemples, les décisions importantes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sont soumises à la règle de l'unanimité et n'ont que la portée d'une recommandation ou d'une obligation juridique incomplète, ne liant pas les membres mais les laissant en pleine possession de leur pouvoir de nullification. Néanmoins, ce pouvoir de nullification est neutralisé en partie du fait précisément que les décisions reposent sur l'accord unanime des membres et que le Comité des Ministres a la faculté d'inviter ceux-ci à lui faire connaître la suite qu'ils ont donnée à ses recommandations. Si l'effet obligatoire des recommandations s'en ressent considérablement, elles n'en demeurent pas moins dépourvues de caractère d'une pleine obligation juridique.

2° Le Comité des Ministres dispose d'un autre moyen aussi, qui consiste à élaborer les conventions et les accords dans son sein; ces conventions ou accords, dûment signés et ratifiés, lient les membres. Mais, il faut distinguer deux stades différents dans cette procédure, un stade collectif d'élaboration et un autre stade individuel de ratification. C'est seulement par l'accomplissement de ces deux phases que l'acte acquiert sa forme achevée; ainsi, ce second moyen au début organique, n'est parfait que par les actes séparés de chaque membre pris individuellement: la convention ou l'accord, oeuvre de l'organe commun, sort de son orbite pour être soumis à la ratification individuelle des membres, sans laquelle elle reste un acte juridique inachevé, du moins par rapport au membre qui ne l'a pas ratifiée; autrement dit, la ratification, élément extra-organique et individuel, est indispensable pour que la convention ou l'accord lie et oblige les membres et revête son caractère juridique entier (9).

En conséquence de ce qui précède, force est de conclure que l'organe inter-gouvernemental et classique du Conseil de l'Europe ne possède, bien que régi par la règle de l'unanimité des conférences diplomatiques, qu'un pouvoir de recommandation et non pas un pouvoir de décision obligatoire. Ainsi, l'organe jouissant de la confiance gouvernementale et du monopole de l'action est privé de pouvoir effectif. C'est par le truchement des conventions et des accords seulement que les membres peuvent être juridiquement

(8) Adoptées à la majorité qualifiée des deux tiers, ces décisions sont obligatoires.

(9) Cf. les résultats ainsi obtenus: Convention européenne des Droits de l'Homme, Convention européenne d'assistance sociale et médicale, Convention européenne d'établissement, etc.

certains
minimisent
distinction:
unan - maj

Distinction: effet d'un acte et sa nature ONU

chaque l'acte
même séparé
ment à la lu-
mière de ses
intérêts

C.E.C.A.
M.C. x Eur

liés et parfaitement obligés. D'un échelon à l'autre, on constate que tout a été mis en oeuvre pour préserver les privilèges nationaux.

En dehors de ces aspects que nous venons d'examiner brièvement, une remarque générale s'impose: la forme du mécanisme de l'organe principal du Conseil de l'Europe - telle qu'elle est établie par le Statut - est classique et inadéquate. Le fonctionnement du Comité des Ministres et ses premiers contacts avec la réalité n'ont pas tardé à révéler les insuffisances de son mécanisme. Le fait que les ministres des affaires étrangères en personne représentent les membres au Comité a contribué à réduire la durée et la fréquence des réunions de celui-ci et à entraver l'accomplissement de ses tâches. En outre, le Comité ne disposait pas, à ses débuts, des organes auxiliaires nécessaires pour étudier efficacement les multiples recommandations adressées par l'Assemblée consultative et pour être en mesure de se prononcer sur des sujets très variés. Entre la nécessité de l'action et ces entraves, le mécanisme du Comité des Ministres a subi une évolution quadruple: la substitution partielle des délégués des ministres aux ministres eux-mêmes, la création des comités d'experts, l'assouplissement de la procédure et le renforcement des obligations dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au début conseillers des ministres, les délégués des ministres ont été accrédités à titre de représentants permanents par les gouvernements auprès du Conseil de l'Europe. En mars 1952, le Comité des Ministres en leur conférant, lors de sa dixième session, la dénomination de «Délégués», leur a donné le pouvoir de prendre les décisions en toute matière au nom du Comité des ministres, à l'exclusion des questions ayant des répercussions politiques importantes, des questions sur lesquelles les délégués ne peuvent parvenir à un accord unanime (exceptées les questions administratives, financières et de procédure) et de celles qui, de l'avis d'un ou de plusieurs délégués, devraient être renvoyées aux ministres pour décision (10). La création de cet organe semi-permanent due à l'initiative de l'Assemblée consultative, (11) contribue à alléger les tâches des ministres, à assurer la continuité et à renforcer le caractère organique du fonctionnement du Comité des ministres.

En outre, répondant à la nécessité de procéder par division du travail, le Comité des ministres a institué huit comités d'experts, composés de fonctionnaires en principe chefs des départements ministériels compétents des Etats membres. Ces experts étudient des questions sociales, de sécurité sociale, de santé publique, de règlement pacifique des différends, etc. Les comités d'experts peuvent associer à leurs travaux les experts des diverses organisa-

(10) Cf. Procédure de l'Assemblée Consultative, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1956, p. 27.

(11) Rec. 9, 11, 15 AS (2) 74 du 18 août 1950.

tions internationales. Dans cet ordre d'idées, le Comité des ministres a coutume de demander les avis techniques aux organisations compétentes (12) et a parfois eu recours à des conférences spécialisées (13).

En parlant de l'assouplissement de la procédure, on peut entendre deux choses distinctes: d'une part le fait que le Comité a renoncé, dans la plupart des cas, au vote, jugeant préférable de s'efforcer de réaliser un accord unanime dans ses décisions afin de leur donner un plus grand poids (14); et d'autre part, l'approbation donnée à la conclusion d'accords partiels qui ne portent pas atteinte à l'unité de l'ensemble. Sous cette double forme, l'assouplissement a contribué à l'oeuvre unificatrice du Conseil de l'Europe.

Enfin, dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, le Comité des ministres est habilité à prendre des décisions obligatoires pour les parties. Ce progrès est d'autant plus remarquable que le Comité prend ces décisions par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité (15). Cette évolution est d'ailleurs naturelle si l'on considère la place prépondérante qu'occupe la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le fondement idéologique et juridique du Conseil de l'Europe.

Malgré ce développement, le Comité des ministres ne s'est pas départi de sa procédure essentiellement classique ni libéré des garanties lourdes dont on a entouré l'action de l'organe seul compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe. Ce sont ces considérations qui nous ont amené à suggérer que le Comité des ministres représente, avant tout, le courant statique et constitue un frein à l'élan et à la capacité innovatrice de l'Assemblée consultative. La prépondérance et les compétences, la structure et la procédure de l'organe investi du pouvoir de décision ou plus précisément de recommandation, sont autant de gages donnés aux souverainetés nationales contre les entraînements de l'Assemblée consultative.

b) L'Assemblée consultative. L'Assemblée incarne par excellence le courant dynamique. Elle revêt la forme originale d'un parlement européen embryonnaire où sont représentées, en fonction du chiffre des populations, les forces politiques principales des nations membres. En adoptant, le 18 août 1950, une recommandation aux termes de laquelle les représentants à l'Assemblée seront élus par les Parlements nationaux ou selon une procédure fixée par ceux-ci, l'Assemblée a, de sa propre initiative, cherché à renforcer son

(12) Cette coutume constitue une quasi obligation d'après l'alinéa c) de l'article Premier du Statut du Conseil de l'Europe.

(13) Notamment des conférences d'aviation civile, des services nationaux d'information, etc.

(14) Procédure de l'Assemblée Consultative, pp. 24 et 25.

(15) Cf. l'article 32 de la Convention européenne des droits de l'homme.

a) n° représ. = 135
 b) égalité = pas de mandat
 c) durée = mais s'exprime librement
 leur opinion

caractère représentatif ou parlementaire (16). En outre, les représentants s'expriment en toute liberté et vote à titre individuel selon leur conscience et leurs convictions, et leur répartition est faite de telle manière que l'ensemble de la représentation d'un pays reflète les forces démocratiques en présence dans son Parlement national. Cette représentation des forces et des opinions politiques parlementaires accroît considérablement le rôle et l'importance de l'Assemblée. En effet, les membres de l'Assemblée ont la possibilité d'exercer une pression directe sur leurs gouvernements au sein des Parlements. Consciente de ce fait, l'Assemblée a recommandé la discussion de ses recommandations par les Parlements qui, dès 1950, les reçoivent par l'intermédiaire du Bureau. En 1953, les ministres aussi ont insisté sur l'importance de ces débats parlementaires, qui font connaître l'opinion du Parlement aux gouvernements et leur permettent d'agir conformément à ces opinions. Ils facilitent leur action en diminuant leur responsabilité.

Si à ces caractéristiques originales de l'Assemblée consultative on additionne le principe majoritaire qui régit le vote de l'Assemblée, on échappe difficilement à la tentation de l'assimiler à un parlement européen. En effet, cette construction dirigée vers le dépassement des formes actuellement admises en droit international, assure une représentation parlementaire et démocratique des nations membres, représentation non conditionnée par la volonté des gouvernements respectifs: c'est le premier essai d'action parlementaire sur le plan international. Mais cette hardiesse perd en bonne partie de sa valeur pratique, si ce n'est celle d'un prototype, du fait des compétences et des pouvoirs très limités de l'Assemblée: ses compétences sont celles du Conseil de l'Europe, alors que ses pouvoirs sont uniquement consultatifs. L'institution originale du Conseil de l'Europe est réduite à un rôle purement consultatif. Le grand espoir a été soigneusement rendu inoffensif et l'Assemblée dépourvue de toute fonction législative ou de contrôle qu'exercent les parlements. Certes, cette structure permet la participation plus directe des peuples membres et non seulement des gouvernements membres. La voix des peuples se fait entendre par dessus les cloisons gouvernementales, mais elle n'est qu'une conseillère (17).

Mais ce grain d'idée n'est pas mort. Dès ses premiers débuts, l'Assemblée a tenu à raffermir son caractère représentatif; à élargir les cadres trop étroits de ses compétences; à rendre plus fréquentes ses sessions; à affirmer

(16) A la première phrase du paragraphe a) de l'article 25 du Statut «L'Assemblée Consultative est composée des Représentants de chaque Membre, désignés selon la procédure adoptée par chaque Gouvernement», on a substitué en mai 1951 la disposition suivante: «... élus par son Parlement ou désignés selon une procédure fixée par celui-ci...».

(17) Cf. S. Calogeropoulos-Stratis, *op. cit.*, p. 13.

Demande par le Congrès de La Haye

son indépendance quant au choix des questions à débattre, à intensifier sa capacité d'initiative et à organiser ses travaux. Ses efforts dynamiques ont une finalité commune: rendre plus intense et plus effective la force morale de l'Assemblée consultative. D'autre part, de cette idée timide et de son exemple sont nées les Assemblées de la C.E.C.A. et de l'Union de l'Europe Occidentale.

La vitalité qui caractérise l'Assemblée consultative s'exprima entre autres dans sa tendance à élargir ses compétences. D'après l'article 23 du Statut, l'Assemblée peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont définis au chapitre premier, de même que sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Comité des ministres. Or, le chapitre premier précise expressément que les questions relatives à la défense nationale ne sont pas la compétence du Conseil de l'Europe. Sur ce point aucun doute ne subsiste et, pourtant, c'est précisément ce point qui a été mis en question par l'Assemblée en 1950: elle n'hésita pas à se prononcer pour la discussion des «questions relatives à la défense nationale» (18). A la suite de ce précédent, l'Assemblée a discuté plusieurs rapports sur les questions de défense émanant de la commission des Affaires générales (19).

Le Statut prévoyait que l'inscription des questions à l'ordre du jour de l'Assemblée aura lieu sur proposition de celle-ci mais après approbation par le Comité des ministres. Dès sa session en 1949, l'Assemblée proposa que l'article 23 du Statut fût amendé et le Comité des ministres renonça à exercer en pratique son droit de contrôle. En mai 1951, l'article 23 du Statut a été amendé pour habiliter l'Assemblée à fixer son ordre du jour sans en référer au Comité des ministres (20). Ainsi, tout en élargissant sa compétence, l'Assemblée a renforcé son caractère d'organe indépendant et sa liberté d'initiative. En effet, dépourvue de tout pouvoir de décision, l'Assemblée a tenu à assoir légalement son pouvoir d'initiative. Dès ses premiers pas, l'Assemblée a prouvé clairement qu'elle est l'organe créateur d'idées. Si le Comité des ministres a le monopole de l'action, l'Assemblée a le monopole de l'initiative. Le Bilan des travaux du Conseil de l'Europe (1949-1954) confirme cette évidence: l'Assemblée a adopté au cours de ces cinq sessions 155 recommandations, 62 résolutions et 7 avis, sans compter les résolutions relatives à son propre règlement. Parmi les recommandations soumises au Comité des ministres pendant cinq ans, 45 ont été mises en oeuvre complètement et 17 l'ont été partiellement, 21 ont été complètement rejetées, 64 sont à l'étude et 15 n'ont

(18) Cf. la résolution 3 du 18 août 1950 précisant que le Statut du Conseil de l'Europe permet de discuter des aspects politiques des problèmes de défense européenne.

(19) Document 272 de l'Assemblée (1954).

(20) Cf. *Procédure de l'Assemblée Consultative, op. cit.*, p. 147.

organiser selon le principe de la division du travail. Le Statut prévoit que l'Assemblée tient chaque année une session. Depuis 1950, la session annuelle a été divisée en deux et depuis 1953 en trois parties pour permettre à l'Assemblée de s'acquitter de ses tâches nombreuses. D'autre part, elle a établi la Commission permanente et diverses commissions pour coordonner et répartir ses travaux.

La Commission permanente est une Assemblée «en miniature» qui assure la continuité de l'action de l'Assemblée et peut éventuellement agir en son nom. La Commission permanente a pour fonction de coordonner les diverses résolutions de l'Assemblée, ainsi que les rapports et les recommandations émanant des différentes commissions; de préparer les travaux de l'Assemblée pour la session suivante et d'adopter toutes mesures susceptibles de faciliter et d'accélérer le travail de l'Assemblée. Dans ce cadre, la Commission permanente suit et coordonne les travaux des commissions pendant l'intersession et, en cas d'urgence, peut les saisir de certaines questions. Ces différentes commissions établies selon le principe de la spécialisation et la rationalisation sont de deux espèces: générales comme celles des Affaires générales, du Règlement et des Prerogatives, des Questions juridiques et administratives; économiques; sociales etc. et spéciales comme celles de l'Agriculture, des Nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe, de la Solidarité européenne en cas de calamité, etc. C'est grâce à cette organisation interne qui rappelle celle des parlements nationaux, que l'Assemblée remplit efficacement ses fonctions.

Cette évolution des compétences et de l'organisation de l'Assemblée ont permis au Comité des ministres de mettre en relief la double fonction de l'Assemblée consultative: 1) adresser des recommandations au Comité des ministres en vue de susciter une action des gouvernements membres; les ministres ont reconnu que la règle de l'unanimité au sein du Comité et les diverses coutumes et traditions des pays membres s'allient souvent pour entraver l'application intégrale des propositions de l'Assemblée et ont souhaité que l'Assemblée jouât son rôle non seulement dans l'élaboration du programme d'action, mais encore dans sa mise en oeuvre. 2) servir de guide à l'opinion publique en débattant les grands problèmes de l'heure; à ce propos, les ministres ont exprimé l'espoir que l'Assemblée consacrerait une partie plus importante de son temps aux débats généraux, dont le débat politique de 1953 et les discussions sur les rapports de l'O.E.C.E. sont des exemples; cette influence sur l'opinion s'exercerait de deux façons: par l'information et par la compréhension des divers points de vue et le contact étroit qui s'établit entre les représentants à l'Assemblée et qui ont d'heureux effets sur les parlements nationaux (26).

(26) *La Procédure de l'Assemblée Consultative*, op. cit., pp. 151-152.

C'est une reconnaissance officielle de la force de cet organe représentatif, de sa puissance d'initiative et de l'élan dynamique qui animent son évolution et tendent à le transformer, dans un avenir imprévisible, en parlement européen. Certes, cette force est enchaînée par la forme de ses décisions qui, d'ailleurs, sont soumises au contrôle terminal du Comité des ministres. Mais, en étudiant l'Assemblée consultative, on ne peut s'empêcher d'évoquer les débuts et les développements des parlements nationaux. Créés sous forme de conseils ou d'assemblées revêtues des pouvoirs purement consultatifs, c'est par une longue évolution historique que les parlements nationaux ont réussi à élargir progressivement leurs pouvoirs jusqu'à incarner le pouvoir législatif national et exercer un certain contrôle sur le pouvoir exécutif. Si le sort de l'Assemblée appartient à l'avenir, un fait est dès à présent certain: l'Assemblée consultative contient en germe les traits d'un parlement européen. Et ce n'est pas par pur hasard que ce modèle a été repris et accentué par l'U.E.O. et la C.E.C.A. et qu'il est présent dans tous les projets visant à l'union de l'Europe.

3. *Les relations entre les deux principaux organes et leur évolution.* - Nous avons insisté tout au long de cet exposé sur les caractères antinomiques des deux principaux organes: sur le dynamisme de l'Assemblée, son élan et son originalité et sur la lourdeur et la forme intergouvernementale accentuée du Comité des ministres. Ces deux traits essentiels présagent le conflit qui ne devait pas manquer de se produire. Mais si on y joint la rigidité de leurs rapports initiaux, une seule surprise demeure possible, c'est que le conflit n'ait pas lieu. Ces rapports initiaux étaient régis par une procédure qui se résume dans l'échange de communications écrites, l'Assemblée adressant ses recommandations et avis au Comité qui à son tour lui présente un rapport et soumet certaines questions pour avis ou pour étude complémentaire. Cette double cause a provoqué une grande tension en 1950. Depuis, on s'est efforcé d'y remédier en assouplissant et en intensifiant leurs relations et en harmonisant leurs activités. Nous nous bornerons à esquisser les principaux facteurs du progrès obtenu:

a) L'établissement de contacts directs. En effet, les ministres ont contracté l'habitude d'assister aux délibérations de l'Assemblée et d'y prendre la parole; d'autre part, le Président de l'Assemblée a l'accès au Comité des ministres en qualité de porte-parole de l'Assemblée. C'est dans le cadre de ces usages, que les ministres ont parfois exposé à l'Assemblée leurs propositions comme ce fut le cas pour le Plan Schuman notamment. Signalons que dans sa réponse au «programme d'action», l'Assemblée étendit le droit d'accès et de parole aux délégués des ministres (27).

(27) Cf. l'art. 45 du Règlement de l'Assemblée: *Accès à l'Assemblée et aux commissions.*

b) l'établissement de rapports organiques par la création du Comité mixte où siègent côte à côte sept représentants du Comité des ministres et sept représentants de l'Assemblée. Cet organe commun coordonne leurs activités par l'examen périodique des problèmes qui leur sont communs et étudie et suscite les mesures susceptibles de donner un effet pratique aux recommandations adoptées par le Comité des ministres ou l'Assemblée. Il est oiseux d'insister sur les avantages de cette collaboration organique instituée entre les deux principaux organes; elle a permis, en créant une atmosphère propice et des liens permanents et directs, d'accroître l'homogénéité du Conseil de l'Europe et la rapidité et l'efficacité de son action. *les deux organes se prêtent apparemment*

c) indirectement, par la collaboration des deux organes au sein du Comité spécial de Liaison. Bien que le problème des réfugiés constitue l'objet essentiel du Comité, *#* a fourni accessoirement et par sa composition un nouveau lieu de réunion où des représentants des deux organes étudient certains problèmes en commun et échangent sur place des idées. De ce fait le Comité spécial complète l'action coordinatrice du Comité mixte et contribue au renforcement des liens organiques entre l'Assemblée et le Comité des ministres (28). *intermédiaire*

d) indirectement, par le support permanent des activités du Conseil de l'Europe qu'est son Secrétariat général. A l'instar des Secrétariats des autres organisations internationales, le Secrétariat du Conseil de l'Europe joue un rôle particulièrement important dans l'organisation, la coordination et la continuité des travaux du Conseil. Pour accomplir ses fonctions qui tendent à déborder les cadres strictement techniques, le Secrétariat se subdivise en dix directions ou services, dont les services de l'Assemblée, la direction politique, la direction des études, le service juridique, le service des relations extérieures, la direction des droits de l'homme, etc. C'est sur cet appareil que repose une bonne partie des travaux et des réalisations du Conseil de l'Europe.

e) indirectement, par la représentation permanente des gouvernements au siège du Conseil. Dans la plupart des cas, ces représentants permanents sont également désignés pour représenter leurs gouvernements aux réunions des délégués des ministres. Ainsi, par la connaissance des affaires du Conseil et par le contact direct avec les autres représentants, ils facilitent la prise de décisions communes en rendant plus organique le mécanisme du Conseil. De ce fait, une certaine continuité semble instituée entre les différents stades par lesquels passent les propositions pour aboutir aux décisions: entre le stade préparatoire, celui de l'examen des gouvernements — autrefois individuel et inorganique — et celui de la prise de décision à l'échelon gouvernemental. Cette tendance répond à la nécessité générale de coordination des activités gouvernementales et intergouverne-

(28) Cf. Procédure de l'Assemblée Consultative, op. cit., pp. 36-37.

mentales. Consciente de cette nécessité, l'Assemblée a recommandé dans le cadre du « programme d'action » que tous les membres désignent un secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat aux affaires européennes qui coordonneraient les activités gouvernementales au sein des diverses organisations européennes. ///

D'autres facteurs aussi ont eu une influence favorable sur l'accroissement de la compréhension mutuelle, parmi lesquels on pourrait citer: les grands projets de l'Assemblée (Communauté politique, C.E.D. auxquels le Comité a donné son appui) et le poids des opinions émises par l'Assemblée sur les problèmes de politique générale. Et d'autres que nous passons sous silence.

Par l'action de ces divers facteurs, la juxtaposition rigide des deux organes principaux du Conseil est remplacée progressivement par une interpénétration croissante, une collaboration plus organique et immédiate. L'initiative dynamique et la pression de l'Assemblée et l'attitude plus souple du Comité ont grandement contribué à ce progrès. L'appareil se perfectionne par étape. Dernièrement encore, le Comité s'étant plaint d'être souvent mal informé des travaux des commissions, les délégués ont été admis à assister aux débats et à se documenter sur les travaux des commissions de l'Assemblée (29). Cette interpénétration plus directe permettra d'accroître la rapidité et l'efficacité de l'examen et l'adoption des recommandations de l'Assemblée par le Comité des ministres. C'est le Conseil de l'Europe qui bénéficie de cette interpénétration plus intense de ces deux principaux organes.

4. Remarques conclusives. - Les efforts répétés de l'Assemblée pour amender le Statut du Conseil de l'Europe font ressortir clairement les défauts essentiels de l'organisation. Ces projets d'amendements visaient principalement à la suppression du droit de veto du Comité des ministres et à la définition d'une Autorité européenne dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels. L'amendement de deux articles du Statut est recommandé afin notamment que les conclusions du Comité des ministres aient force d'accord réciproques que les Etats membres seraient tenus d'appliquer. La tendance de ces efforts est double: alléger le mécanisme inadéquat du vote du Comité et transformer les recommandations en décisions juridiquement obligatoires pour les Etats membres. Restés à l'état de projet, ces amendements suggérés ne font que mettre en relief les insuffisances originelles du Conseil de l'Europe.

En outre, l'Assemblée a essayé de diriger, dans certaines occasions, ses actes vers l'extérieur sans passer par le Comité. Tel et le cas notamment pour certaines de ses résolutions relatives à la coordination internationale (européenne) qui s'adressent aux autres organisations. Cependant, le mécanisme demeure es-

(29) Cf. Le programme d'action et les modifications du Règlement de l'Assemblée (juillet 1955).

Les
 sentiellement lourd et inefficace. L'organe dynamique, représentatif, régi par le principe majoritaire, est confiné dans son rôle purement consultatif; en plus, ses résolutions les plus importantes formulées sous forme de recommandation n'ont qu'une portée intérieure: elles aboutissent au Comité des ministres qui, s'il les adopte, les transmet aux gouvernements membres. De cette manière, l'organe statique, alourdi par toutes les garanties, exerce un contrôle sur l'action purement consultative de l'Assemblée. L'élan de l'Assemblée est mis en échec par le mécanisme du Comité des ministres, dont les décisions importantes bien que prises à l'unanimité n'ont la force que de recommandations. L'organe de décision du Conseil de l'Europe a été privé des pouvoirs que l'on rencontre dans les organisations internationales en proie aux luttes idéologiques comme l'O.N.U. Il semble que dans le Conseil de l'Europe tout a été mis en oeuvre pour empêcher son action et préserver les intérêts nationaux.

Dans ces conditions, il est naturel que l'action du Conseil a dû adopter des moyens purement conventionnels. Le cadre du Conseil a été propice aux initiatives et à l'élaboration collective de conventions communes. Les résultats les plus tangibles ont été obtenus dans ce domaine comme le témoignent les différentes conventions européennes des droits de l'homme, d'établissement, d'assistance sociale et médicale, etc. Fait remarquable, dans la convention des droits de l'homme, le Comité des ministres prend des décisions obligatoires à la majorité des deux tiers. Il y a là une sorte d'amendement extra-statutaire dans le cadre d'une convention européenne. Une réalisation partielle qui demande à être généralisée.

Malgré les efforts de l'Assemblée et ces résultats partiels mais réels, la coopération européenne au sein du Conseil demeure empreinte de la lourdeur traditionnelle: la conception hardie d'une Assemblée européenne a comme contre-poids la forme inadéquate du Comité des ministres. Cet équilibre n'est que spécieux, car, en fait, il est brisé au profit de l'organe interétatique, seul capable d'adresser des recommandations aux Etats membres. Au monopole de l'initiative de l'Assemblée on a opposé le monopole de l'action boiteuse du Comité. Néanmoins, force est d'admettre que ces critiques justifiées ne sape pas le rôle d'inspirateur et de coordonnateur des activités européennes que tend à remplir le Conseil de l'Europe. Redisons-le, la C.E.C.A. est sortie de son sein.

Et pour clore cet exposé, revenons à l'originalité essentielle du Conseil de l'Europe, son fondement idéologique. L'expression de fondement idéologique risque de créer une confusion, car il s'agit, dans cette structure organisée, moins d'une idéologie que de principes communs. En effet, dans la projection conventionnelle de ce fondement commun nous retrouvons les principes des droits de l'homme admis et entérinés dans tous les pays membres. La convention ne définit pas un idéal pour l'avenir, mais organise la protection européenne des droits depuis longtemps reconnus et mis en oeuvre par les membres

individuellement. L'accent porte sur la protection métanationale et européenne. Quant aux conséquences juridiques pratiques du fondement commun, nous avons pu les apprécier négativement soit par le refus d'admettre comme membre des Etats ne remplissant pas les conditions imposées par ce fondement commun. Seule une épreuve concrète nous renseignera sur ses conséquences positives. Le cas de Chypre est ~~une~~^{une} épreuve dont ~~l'Europe~~^{l'Europe} doit prendre conscience.

Dans cette perspective, le fondement commun demande l'élaboration et la définition d'un idéal commun. Par sa destinée spirituelle et géographique, l'Europe a la mission de concilier les deux extrêmes en forgeant l'idéal d'un homme de demain. A cette mission, il faut donner une âme et un corps. Il faut réveiller les masses, forcer les gouvernements et avant tout agir.