Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 562
23 octobre 1956

Rationalisation de la constitution et du mandat des commissions de l'Assemblée

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. O. Bjorn KRAFT, Danemark

1. 1956 - 8e session - Deuxième partie

A.

B. Exposé des motifs

1. Projet de résolution

ARTICLE 1er

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 40 du Règlement sont modifiés et rédigés comme suit :

1. « Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée constitue les commissions générales ci-après :
    1. Commission des Affaires Générales,
    2. Commission économique,
    3. Commission sociale,
    4. Commission juridique,
    5. Commission culturelle,
    6. Commission du Règlement,
    7. Commission de l'Agriculture,
    8. Commission des Pouvoirs locaux,
    9. Commission des Nations non représentées,
    10. Commission du Budget.
2. En outre, l'Assemblée peut, pour des objets déterminés, constituer des commissions spéciales. Toute proposition tendant à la constitution d'une commission spéciale est inscrite au rôle de l'Assemblée dans les conditions prévues à l'article 28 ci-dessus et renvoyée pour rapport à la commission du Règlement. Le mandat de la commission spéciale prend fin après la discussion de son rapport par l'Assemblée. »

ARTICLE 2

Le nombre des sièges aux cinq premières commissions énumérées à l'article 1er ci-dessus est fixé à 30, aux trois commissions suivantes à 24, aux deux dernières commissions à 16.

ARTICLE 3

Est transférée à la commission sociale la compétence de la commission de la Population et des Réfugiés et à la commission des Pouvoirs locaux celle de la commission spéciale chargée d'assurer la Solidarité européenne en cas de calamité.

ARTICLE 4

La présente résolution entrera en vigueur à l'ouverture de la neuvième Session ordinaire de l'Assemblée.

2. Position de la question

Le 17 juin 1955, le Bureau a invité la commission du Règlement et des Prérogatives à examiner la question de la rationalisation de la constitution et du mandat des commissions de l'Assemblée. L'Assemblée a confirmé cette décision du Bureau, au cours de sa séance du 6 juillet, et a en outre décidé de surseoir à la création de commissions nouvelles ou au changement de statut de toute commission jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée sur les conclusions de la commission du Règlement (procès-verbal de la 3e séance de la 7e Session).

La commission du Règlement a examiné cette question au cours des réunions qu'elle a tenues les 19 octobre 1955, 23 mars 1956, 17, 19 et 20 avril 1956 et enfin les 15,16 et 23 octobre 1956. En conclusion de ses délibérations, la commission a adopté le projet de résolution ci-dessus qu'elle a l'honneur de soumettre à l'Assemblée.

3. Structure actuelle et compétence des commissions de l'Assemblée

Aux termes de l'article 40 du Règlement, l'Assemblée constitue à l'ouverture de chaque session 7 commissions générales, à savoir :

la commission des Affaires Générales (30 membres),

la commission des Questions économiques (30 membres),

la commission des Questions juridiques et administratives (30 membres),

la commission des Questions sociales (30 membres),

la commission de la Population et des Réfugiés (29 membres)[2]*,*

la commission des Questions culturelles et scientifiques (24 membres),

la commission du Règlement et des Prérogatives (24 membres).

En outre, l'Assemblée peut constituer au cours d'une session des commissions spéciales et les renouveler au début des sessions suivantes. Bien qu'elles ne soient pas en principe permanentes, elles sont renouvelées en fait régulièrement par l'Assemblée au début de chaque session. Les commissions spéciales sont actuellement au nombre de 4, à savoir :

la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des Nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe (13 membres) (créée le 21 novembre 1950),

la commission spéciale de l'Agriculture (20 membres) (créée le 23 novembre 1950), — la commission spéciale des Affaires communales et régionales (20 membres) (créée le 27 septembre 1952),

la commission spéciale chargée d'assurer la Solidarité européenne en cas de calamité (16 membres) (créée le 15 septembre 1953 et primitivement chargée de la question des sinistrés grecs).

Enfin, la commission des Affaires budgétaires et de l'Administration (7 membres) (créée le 15 septembre 1954) n'a pas de ce point de vue un statut bien défini, car elle est spéciale par son objet, mais générale en raison de sa permanence.

Il convient de signaler qu'actuellement deux des commissions spéciales (Agriculture et Affaires communales) demandent à être transformées en commissions générales et que la commission des Questions culturelles préconise la création d'une commission spéciale de l'Information.

L'objet et la mission des commissions de l'Assemblée sont définis de manière générale par l'article 41 du Règlement qui prévoit que « les commissions examinent les documents qui leur sont renvoyés... et toutes questions dont elles sont saisies... »

La compétence propre de chaque commission est parfois précisée dans les textes qui l'ont instituée; elle résulte le plus souvent de la jurisprudence de l'Assemblée. On pourrait, à la lumière des précédents, donner une idée approximative du domaine propre de chaque commission de la façon suivante :

Commission des Affaires Générales :

1. *Politique du Conseil de l'Europe et politique générale; organisation de l'Europe; aspects politiques de la défense européenne; questions statutaires.*

Commission des Questions économiques :

1. *Questions de production, distribution et consommation sur le plan international; développement économique de régions européennes ou politiquement liées à l'Europe; 0. E. C. E.; C. E. C. A.; Conférence européenne des Ministres des Transports; Conférence européenne des Ministres des P. T. T.; Commission européenne de l'Aviation civile.*

Commission des Questions juridiques et administratives :

1. *Questions juridiques en général; unification des droits nationaux; simplification des formalités de frontière; Droits de l'Homme; fonction publique européenne; accords administratifs entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations.*

Commission des Questions sociales :

1. *Politique sociale des États membres; Charte sociale européenne; rapprochement entre ressortissants des États membres; sécurité sociale, assistance sociale et médicale; O. I. T.; 0. M. S.; C. E. C. A.; U. E. 0.*

---

2. Cette commission résulte do la fusion, décidée par l'Assemblée le 8 décembre 1951, de la commission spéciale des Réfugiés, qui avait été créée le 19 août 1950, et de la sous-commission des travailleurs migrants de la commission dos Questions sociales.

Commission de la Population et des Réfugiés :

1. *Activités du Représentant Spécial du Conseil de l'Europe, du Haut Commissaire des Nations Unies et du Ç. L M. E.*

Commission des Questions culturelles et scientifiques :

1. *Politique culturelle des pays membres; U. E. 0.; UNESCO; recherches de moyens financiers (Fonds culturel); échanges culturels entre l'Est et l'Ouest; questions d'information; prix culturel; enseignement supérieur et universités; présentation de l'idée européenne.*

Commission du Règlement et des Prérogatives :

1. *Toutes questions intéressant le fonctionnement de l'Assemblée à l'exception des questions budgétaires.*

Commission spéciale des Nations non représentées :

1. *Questions intéressant les pays situés au-delà du rideau de fer; participation d'Etats non membres à certaines des activités du Conseil de l'Europe.*

Commission spéciale de l'Agriculture :

1. *Organisation des marchés agricoles; production agricole; relations avec les organisations internationales et les organisations professionnelles compétentes en matière d'agriculture.*

Commission spéciale des Affaires communales et régionales :

1. *Statut des collectivités locales; répercussion locale des activités des communautés européennes; système européen de crédit aux collectivités locales; fonds d'entr'aide communale; propagation de l'idée européenne par les pouvoirs locaux; participation des pouvoirs locaux aux institutions européennes.*

Commission spéciale de Solidarité européenne en cas de calamité :

1. *Mesures d'assistance entre les États membres (inondations, tremblements de terre, etc.).*

Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration :

1. *Budget du Conseil de l'Europe.*

4. Considérations du Bureau de l'Assemblée

Dans le document qu'il a renvoyé à la commission du Règlement, le Bureau a souligné certains inconvénients qui résultent de la multiplication du nombre des commissions :

a. doubles emplois entre les commissions et chevauchements dans leurs travaux;

b. encombrement de l'ordre du jour de l'Assemblée;

c. difficultés pour les délégations peu nombreuses de se faire effectivement représenter dans toutes les commissions;

d. tendance de toute commission spéciale à obtenir sa transformation en commission générale.

En outre, l'organisation présente des commissions fait ressortir les trois autres inconvénients suivants :

a. difficulté d'obtenir le quorum lorsque plusieurs commissions siègent simultanément, notamment au cours des sessions;

b. tendance à la création de commissions ad hoc pour examiner des questions rentrant dans la compétence de commissions générales, lesquelles commissions ad hoc se transforment facilement en commissions spéciales;

c. dépôt par des commissions différentes sur des sujets connexes de rapports inspirés par des politiques différentes, d'où manque d'homogénéité dans les vues de l'Assemblée.

5. Examen des différents cas par la commission du Règlement

Tenant compte de ces idées, votre commission a examiné un à un le cas de chacune des commissions dont la compétence pourrait être tranférée à une autre ou plusieurs autres commissions de façon à réduire le nombre total des commissions.

Parmi les 7 commissions générales existant actuellement, l'attention fut attirée sur le fait que la commission de la Population et des Réfugiés qui joua un grand rôle il y a deux ou trois ans avait désormais une activité réduite. Ce cas ne présente donc pas de grande difficulté et la commission unanime propose à l'Assemblée de transférer la compétence de cette commission à la commission des Questions sociales.

Le cas de la commission spéciale des Affaires communales et régionales fit l'objet d'un examen approfondi. Un membre avança la proposition de fusionner cette commission avec la commission des Questions culturelles et de confier également à cette commission les questions d'information et de propagande en faveur de l'idée européenne. Ainsi pourrait être constituée une commission générale dite « de la propagation de l'idée européenne » ou plus simplement « de l'éducation », ce terme étant pris dans son sens le plus large. Votre commission a estimé que les questions culturelles et les questions locales sont de natures trop différentes pour être confiées à une seule et même commission et par 10 voix contre 4 et une abstention, elle propose le maintien de la commission spéciale des Affaires communales et régionales qui, dans le cadre d'une simplification générale des appellations, prendrait le nom de commission des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, l'Assemblée avait décidé, par sa Résolution 94 du 18 avril 1956, de créer « dans le cadre de la commission des Questions culturelles et scientifiques » une sous-commission élargie de l'Information en attendant que la commission du Règlement se soit définitivement prononcée sur la structure des commissions. Le Comité des Ministres étudie actuellement l'ensemble de la question de l'information et, jusqu'à ce qu'une position définitive ait été adoptée en cette matière, la commission du Règlement a ajourné toute décision sur l'éventuelle création d'une commission de l'Information.

Plusieurs membres avaient envisage de faire rentrer la commission spéciale de l'Agriculture dans la commission des Questions économiques. Mais la commission reconnut que les questions agricoles se différencient nettement de l'ensemble des questions économiques et que les raisons pour lesquelles une commission spéciale avait été créée en 1950 demeuraient toujours valables. Aussi décida-t-elle à l'unanimité de proposer le maintien de cette commission avec la dénomination de commission de l'Agriculture.

Le transfert de la compétence de la commission spéciale des Nations non représentées fit l'objet d'un examen particulièrement approfondi. Plusieurs membres firent remarquer que le maintien de cette commission trouvait sa justification dans le maintien de la division politique de l'Europe, tandis que d'autres objectèrent que les intérêts des Nations non représentées pourraient être aussi efficacement pris en charge par la commission des Affaires Générales. Votre commission a finalement considéré que l'Assemblée devrait disposer d'un organe chargé particulièrement de suivre les questions soulevées par l'asservissement d'une partie importante de la population de l'Europe. Mais elle estima, par ailleurs, qu'il serait souhaitable que les commissions spéciales ne soient à l'avenir admises à présenter qu'un seul rapport à l'Assemblée et que leur mandat prenne fin après la discussion de ce rapport. Pour cette raison votre commission a pensé qu'il était nécessaire de transformer la commission spéciale actuelle en une commission permanente; ceci ne signifierait en aucune façon que le sort de ces populations doive être considéré comme désespéré mais plutôt que les nations au-delà du rideau de fer ne doivent pas se sentir abandonnées par le Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne la commission spéciale de la Solidarité européenne en cas de calamité, le Président de cette commission a fait savoir à votre commission qu'il convenait d'étudier, de concert avec le Bureau de l'Assemblée, les moyens de tenir les engagements pris en ce qui concerne l'île d'Ithaque. La commission propose à l'unanimité qu'à l'avenir les questions d'assistance en cas de calamité soient renvoyées à la commission des Pouvoirs locaux, sous réserve de la mise en oeuvre de la Directive 73 du 9 juillet 1955. La commission spéciale a exprimé le voeu que les activités de son Président en exécution de la Directive 73 soient poursuivies par un commissaire européen pour Ithaque. Il est suggéré que le Président actuel de la commission spéciale demeure la personne la plus qualifiée pour assurer la mise en oeuvre efficace de l'adoption de l'île d'Ithaque par le Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne la commission des Affaires budgétaires, sa fusion avec la commission du Règlement a été envisagée, mais plusieurs objections ont été faites et il a été finalement décidé que cette commission serait maintenue sous le nom de commission du Budget et que le nombre de ses membres serait accru.

6. Conclusions

Votre commission a, dans le présent projet, ramené à 10 le nombre des commissions sans qu'aucune distinction soit faite entre commission générale et commission spéciale.

Il ne serait créé à l'avenir de commission spéciale que sur le rapport de la commission du Règlement et pour examiner une question particulière; le mandat de la commission spéciale prendrait fin après la discussion de son rapport et ne pourrait être renouvelé. Si une suite doit être donnée à la question, elle ressortira alors à une commission générale.

Compte tenu du fait que le nombre total des représentants et suppléants est de 256 et pour ne pas modifier sensiblement la composition actuelle des commissions, votre commission propose que les 5 commissions des Affaires Générales, économique, sociale, juridique et culturelle aient chacune 30 membres, que les 3 commissions du Règlement, de l'Agriculture et des Pouvoirs locaux aient chacune 24 membres, et que les deux commissions des Nations non représentées et du Budget aient chacune 16 membres. La répartition des sièges en commission entre les États membres ne serait pas modifiée. Les commissions de 30 membres comprennent 3 membres de chacun des pays suivants : France, République Fédérale d'Allemagne, Italie et Royaume-Uni; 2 membres de chacun des pays suivants : Autriche, Belgique, Grèce, Pays-Bas, Suède et Turquie; 1 membre de chacun des pays suivants : Danemark, Islande, Irlande, Luxembourg, Norvège, Sarre. Les commissions de 24 membres comprennent 3 membres de chacun des quatre premiers pays et 1 membre de chacun des douze autres pays membres. Le nombre total des sièges en commission sera ainsi de 254.

La commission de la Population et des Réfugiés et la commission spéciale chargée d'assurer la Solidarité européenne en cas de calamité ne seraient pas renouvelées et leur mandat serait respectivement transféré à la commission sociale et à la commission des Pouvoirs locaux.

1. Ces diverses propositions sont reprises dans le projet de résolution ci-dessus que votre commission a adopté à l'unanimité.