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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 877
10 octobre 1958

Activités du groupe de travail chargé des relation avec les parlements nationaux

Rapport[1]
Groupe de travail chargé des liaisons avec les parlements nationaux
Rapporteur: M. Karl CZERNETZ, Autriche

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie

A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant le paragraphe 9 du message spécial transmettant à l'Assemblée Consultative le programme d'action du Conseil de l'Europe (Doc. 238), dans lequel le Comité des Ministres émettait l'avis que l'influence des débats de l'Assemblée sur l'opinion publique serait renforcée si les parlements nationaux pouvaient être amenés à consacrer plus de temps à la discussion des problèmes du Conseil de l'Europe ;

Soulignant que le Comité des Ministres a évoqué à maintes reprises, par le truchement de son Président en exercice et dans son rapport supplémentaire du 3 octobre 1958 (Doc. 863), l'appui que les membres de l'Assemblée pourraient donner aux travaux du Conseil de l'Europe en intervenant dans leurs parlements nationaux;

Soucieuse d'obtenir cette contribution des parlements nationaux à la réalisation des buts du Conseil de l'Europe ;

Convaincue de l'intérêt de recourir à ce moyen pour faire connaître à un plus large public les travaux de l'Assemblée Consultative et l'oeuvre accomplie par le Comité des Ministres;

Rappelant ses Résolutions 104 et 135 sur la création et le renforcement de son groupe de travail chargé des relations avec les parlements nationaux qui, après chaque partie de session, transmet aux parlements nationaux des textes sélectionnés parmi ceux adoptés par l'Assemblée,

Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements membres à porter, dans la mesure du possible, régulièrement à la connaissance de leurs parlements nationaux les décisions du Comité des Ministres.

B. Exposé des motifs

1. INTRODUCTION

1. Le groupe de travail chargé des relations avec les parlements nationaux, institué le 25 octobre 1956 conformément aux paragraphes 4 et 7 de la Résolution 104, a l'honneur de soumettre à l'Assemblée son deuxième rapport annuel.

2. Ce rapport, qui fait suite aux deux rapports précédemment soumis (Doc. 640 et 715), couvre la période du 1 e r octobre 1957 au 30 septembre 1958.

2. ACTIVITÉS

3. En exécution de la Résolution 135 du 28 octobre 1957, le groupe de travail a porté de sept à quinze le nombre de ses membres ; au cours de la période considérée, il a tenu quatre réunions. Au cours de ses réunions, le groupe de travail a :

a. examiné les 48 textes adoptés par l'Assemblée au cours de là période visée par le rapport ; il en a sélectionné 24 qui lui ont paru se prêter à une action dans les parlements nationaux ;

b. réexaminé les 45 textes sélectionnés au cours de l'année précédente ; il en a retenu 18 qui, n'ayant pas encore reçu les suites voulues, ont été transmis à nouveau aux parlements nationaux ;

c. pris des mesures en vue de hâter la signature ou la ratification des conventions et accords du Conseil de l'Europe ;

d. amélioré, ses méthodes de travail à la lumière de l'expérience acquise.

4. Dans l'exécution de sa tâche, le groupe de travail a été encouragé par l'intérêt croissant qu'ont manifesté les membres de l'Assemblée et qui s'est traduit dans les résultats exposés ci-après. De son côté, le Comité des Ministres, par le truchement de son Président en exercice, a plusieurs fois rappelé aux membres de l'Assemblée l'appui qu'ils pourraient donner au Conseil de l'Europe en intervenant dans leurs parlements nationaux.

5. Comme l'année passée, le groupe de travail a été aidé dans sa tâche :

a. par les porte-parole ;

b. par les secrétariats des délégations nationales ;

c. par le Secrétariat Général à Strasbourg.

Les porte-parole

6. Le groupe de travail tient à rappeler les termes du paragraphe 3 de sa Résolution 135, adoptée le 28 octobre 1957 : «Les membres du groupe de travail continueront à être assistés par des porte-paroles dans les parlements nationaux lorsque les délégations nationales en auront ainsi décidé». C'est au concours de ces porteparole qu'il faut attribuer dans une certaine mesure les progrès notables qui ont été enregistrés jusqu'à présent. Néanmoins, il faut signaler que, pour la plupart des délégations nationales, ce sont les membres du groupe de travail qui font office de porte-parole et qu'il y a donc fort peu de Représentants qui ne soient que porte-parole.

7. Afin de permettre à chaque parlementaire de s'acquitter de ses multiples tâches, le groupe de travail attire de nouveau l'attention des délégations nationales sur l'intérêt qu'il y aurait à partager le travail entre les membres et à user de la faculté de désigner plusieurs porte-parole.

Les secrétariats des délégations nationales

8. Le groupe de travail exprime de nouveau sa gratitude aux secrétariats des délégations nationales pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée, soit en facilitant la tâche des membres et des porte-parole, soit en fournissant au Secrétariat Général de Strasbourg des renseignements sur l'action entreprise dans les parlements nationaux en faveur des affaires du Conseil de l'Europe. Le groupe de travail n'ignore pas que c'est souvent dans des conditions difficiles que cette aide est fournie par les secrétariats dont le personnel a généralement d'autres tâches importantes au sein du parlement ou relève parfois, non pas du parlement, mais du Ministère des Affaires Étrangères.

9. L'expérience a montré que les meilleurs résultats sont obtenus dans lés cas où des fonctionnaires appartenant au parlement sont chargés de collaborer étroitement avec le groupe de travail. La raison en est évidente. Ces fonctionnaires sont en constante liaison avec les membres de leur délégation pour lesquels ils rédigent souvent les documents tendant à appuyer les textes de l'Assemblée Consultative. Ils recueillent les signatures nécessaires et sont à même d'informer immédiatement le Secrétariat Général à Strasbourg de toute action touchant, au sein de leur parlement, aux affaires du Conseil de l'Europe. En un mot, ces secrétaires peuvent, grâce à leur position, fournir une aide précieuse dans les principales matières dont s'occupe le groupe de travail.

10. D'autre part, du fait qu'ils dépendent de l'administration gouvernementale, les secrétaires attachés aux Ministères des Affaires Étrangères ne peuvent agir aussi librement que leurs collègues rélevant de l'administration parlementaire. Il leur appartient donc essentiellement de veiller à ce que les membres de leur délégation reçoivent toutes facilités matérielles pour les sessions de l'Assemblée ou les réunions de commissions.

11. C'est pour cette raison que le groupe de travail invite instamment les délégations nationales à songer au renforcement de leurs secrétariats et qu'il leur suggère à cette fin :

a. soit d'instituer des secrétariats parlementaires permanents s'occupant exclusivement des affaires des assemblées européennes ou des organisations parlementaires internationales ;

b. soit de faire libérer, dans la mesure du possible, leurs secrétaires actuels d'une partie des tâches qu'ils assument dans leur administration parlementaire ;

c. soit enfin, dans le cas où le secrétariat est assuré par un personnel attaché au Ministère des Affaires Étrangères, de charger un fonctionnaire du parlement de collaborer étroitement avec le secrétaire responsable delà délégation.

12. L'aide apportée par le Secrétariat Général de Strasbourg est mentionnée ci-après, sous le titre « Amélioration des méthodes de travail ».

La sélection des textes

13. L'examen approfondi de 93 textes a permis au groupe de travail de faire une série de constatations intéressantes.

14. Qu'il lui soit permis de faire d'abord une observation générale : il convient de féliciter l'Assemblée qui s'attache de plus en plus aux questions d'intérêt actuel pour les pays membres au lieu de disperser ses efforts sur des problèmes d'importance secondaire. Le groupe de travail en avait souligné la nécessité dans son rapport intérimaire (Doc. 640). Cette tendance ressort du tableau suivant :

Textes adoptés par l'Assemblée	**Octobre 1956 Octobre 1957**	**Octobre 1957 Octobre 1958**
Avis	6	3
Recommandations	46	22
Résolutions	30	23
Total	82	48

15. En ce qui concerne la sélection des textes se prêtant à une action dans les parlements nationaux, le groupe de travail a mentionné, dans son précédent rapport, qu'il s'efforçait d'en réduire sensiblement le nombre afin que soit concentrée et intensifiée l'action en leur faveur au sein des parlements nationaux.

16. Le groupe de travail a poursuivi cet effort ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

	Octobre 1956 Octobre 1957	**Octobre 1957 Octobre 1958**
Textes examinés	82	48
Texts selected.	45	24

17. De plus, le groupe de travail a réexaminé les 45 textes précédemment sélectionnés. Il en a retenu 18 qui n'avaient pas encore reçu les suites voulues, et les a transmis à nouveau, accompagnés de ses commentaires, aux parlements nationaux, 27 textes ont été retirés pour des raisons diverses.

18. La question de la qualité des textes, à laquelle le groupe de travail avait consacré un chapitre spécial dans son précédent rapport, se trouve étroitement liée à celle de la sélection. Le groupe de travail avait demandé que les recommandations ne contiennent que des propositions claires, précises et vérifiables, afin qu'il puisse leur être donné une suite favorable.

19. Passant en revue les 48 textes adoptés par l'Assemblée depuis le mois d'octobre 1957, le groupe de travail a pu constater qu'il avait été largement tenu compte de ce voeu, ce qui explique les réactions plus positives du Comité des Ministres et des parlements nationaux. Il convient toutefois de souligner une fois encore que les formules invitant le Comité des Ministres « à prendre toutes mesures susceptibles... » ou « à veiller à ce que.» ou «à étudier la possibilité» ont pour conséquences non seulement qu'il est impossible au Comité des Ministres de se faire une idée précise des demandes de l'Assemblée, mais aussi qu'il est très difficile au groupe de travail de suggérer des mesures destinées à faire appuyer les textes par les parlements nationaux ; en outre, elles ne permettent pas de vérifier par la suite dans quelle mesure il a été donné suite aux voeux réels de l'Assemblée.

20. Le groupe de travail n'ignore pas combien il est difficile de concilier, dans les commissions, les divergences de vues qui engendrent souvent cette imprécision. Il préconise donc de nouveau que, chaque fois qu'il est possible, les questions controversées soient mises aux voix en commission.

Mesures destinées à hâter la signature ou la ratification des conventions et accords du Conseil de l'Europe

21. Le groupe de travail a tenu ses membres et les porte-parole au courant de l'état de la signature et de la ratification des conventions et accords du Conseil de l'Europe, et les a invités à intervenir dans leurs parlements et, à titre personnel, auprès des ministres compétents en faveur des conventions et accords qui n'avaient pas encore été signés ou ratifiés par leur pays.

Amélioration des méthodes de travail

22. C'est avec satisfaction que le groupe de travail a appris que le Comité des Ministres a décidé de créer un poste de secrétaire chargé d'assister les membres du groupe de travail. Grâce à cette mesure, il a pu prendre une série de mesures destinées à assurer la bonne marche de ses travaux.

2.1. Registre des suites données aux textes adoptés par l'Assemblée

23. Le Secrétariat a ouvert et tient à jour un registre où sont inscrites les suites données par le Comité des Ministres et par les parlements nationaux aux textes sélectionnés par le groupe de travail.

2.2. Collaboration avec les commissions de l'Assemblée

24. Afin de faciliter aux commissions la discussion des « suites données aux textes adoptés relevant de la compétence de la commission » (cette question étant, conformément à la Résolution 62, inscrite d'office à l'ordre du jour de chaque réunion), le groupe de travail leur fournit régulièrement pour chaque texte les intéressant un extrait du Registre des suites susmentionné.

25. D'autre part, les Présidents de commission ont été priés d'établir à l'intention du groupe de travail, chaque fois qu'un texte est réexaminé en commission, un bref avis indiquant :

soit les nouvelles mesures que doit prendre le groupe de travail en vue d'appuyer le texte en question par des interventions dans les parlements nationaux ;

soit que ce texte peut être supprimé (lorsqu'il a reçu les suites voulues ou qu'il est devenu sans objet).

2.3. Désignation d'un rapporteur chargé de préparer la sélection et l'envoi des textes aux parlements nationaux

26. Afin de permettre aux membres du groupe de travail de prendre leurs décisions en pleine connaissance de cause, le groupe de travail a désigné un rapporteur chargé :

de faire au groupe de travail des propositions relatives à la sélection des textes et d'établir des commentaires à leur sujet ;

de faire rapport sur les suites données aux textes antérieurement sélectionnés et de proposer soit de nouvelles interventions dans les parlements nationaux, soit leur suppression de l'ordre du jour du groupe de travail.

2.4. Renseignements sur les activités des parlements nationaux relatives aux affaires du Conseil de l'Europe

27. Ainsi que le groupe de travail l'a expliqué dans ses rapports précédents, son secrétariat recueille et diffuse les informations provenant des divers parlements nationaux afin de tenir les délégations au courant des travaux de leurs collègues des autres parlements. La diffusion se fait par une « circulaire » qui rend compte des activités des parlements nationaux concernant les affaires du Conseil de l'Europe.

28. En vue d'être mieux informé, le groupe de travail a décidé d'établir un système de collaboration étroite entre les secrétariats des délégations nationales et son propre secrétariat. A ce propos, le groupe de travail insiste de nouveau sur la nécessité d'accorder aux secrétariats des délégations nationales les facilités matérielles suggérées au paragraphe 9 ci-dessus.

2.5. Traduction des textes adoptés

29. Le secrétariat du groupe de travail a, sur demande, fourni quelques textes dans certaines langues nationales. Soucieux d'aider les porte-parole et les autres membres de l'Assemblée dans l'établissement des documents qu'ils désirent soumettre à leurs parlements nationaux, le groupe de travail invite les membres de l'Assemblée à se servir de cette facilité le cas échéant.

30. D'une façon générale, le groupe de travail s'est préoccupé de la manière dont les travaux des organes du Conseil de l'Europe sont portés à la connaissance des parlements nationaux. Il a constaté que :

dans tous les parlements, les textes adoptés par l'Assemblée sont déposés dans les bibliothèques ;

dans certains parlements, les membres de l'Assemblée Consultative présentent des rapports sur leur activité à Strasbourg, ainsi que des observations sur les textes adoptés ;

dans un pays membre, le gouvernement demande chaque année l'avis du parlement sur certains textes adoptés par l'Assemblée Consultative.

31. Si les voeux de l'Assemblée sont, dans une certaine mesure, portés à la connaissance des parlements, le groupe de travail n'a pu déterminer par quel système les parlements sont informés des suites qui y sont données, c'est-à-dire de l'activité du Comité des Ministres.

32. En ce qui concerne les textes adoptés par l'Assemblée, le seul dépôt dans les bibliothèques ou la présentation d'un rapport d'activité par les délégations nationales n'amène pratiquement pas les Représentants à intervenir sur les questions en cause.

33. Pour cette raison le groupe de travail transmet aux parlements nationaux tous les textes importants comme indiqué ci-dessus. L'avis émis après examen des textes par les parlements et par leurs commissions compétentes fournit aux ministres des Affaires Étrangères une indication qui les aide à définir leur attitude au Comité des Ministres ; en outre, il entretient l'intérêt du parlement sur les problèmes du Conseil de l'Europe.

34. Si les parlements nationaux sont ainsi saisis des voeux de l'Assemblée, il n'est que logique qu'ils soient aussi informés des suites qui y sont données, c'est-à-dire, dans la mesure du possible, de l'activité du Comité des Ministres. Seuls comptent les résultats. Le groupe de travail est donc d'avis que la communication des résolutions du Comité des Ministres aux parlements nationaux contribuerait non seulement à les intéresser davantage aux affaires du Conseil de l'Europe, mais aussi à faire connaître celles-ci à un plus large public.

35. C'est pour ces motifs que le groupe de travail a l'honneur de soumettre à l'Assemblée le projet de recommandation qu'il a adopté à l'unanimité.

3. RÉSULTATS

36. Au cours de la période visée par le présent rapport, votre groupe de travail a été informé de 205 cas d'intervention en faveur de textes adoptés par l'Assemblée Consultative et de conventions du Conseil de l'Europe ou de discussions générales consacrées aux affaires du Conseil de l'Europe dans les parlements des États membres. Si l'on compare ce chiffre avec celui de l'année précédente (119), il apparaît que l'activité des parlements nationaux dans ce domaine s'est considérablement intensifiée.

37. On trouvera, dans le tableau suivant, le détail de ces activités, les chiffres de l'année précédente figurant entre parenthèses.

38. Sur les 42 textes sélectionnés ou réexaminés par le groupe de travail, 35 ont fait l'objet d'une ou, généralement, de plusieurs actions au sein des parlements nationaux.

39. Le développement des activités dont il est rendu compte ci-dessus confirme ainsi les résultats satisfaisants des mesures prises par le groupe de travail. Votre groupe de travail tient à remercier tous les membres de l'Assemblée qui, par leur effort au sein de leurs parlements nationaux, ont notablement contribué à ce succès.

Pays	Documents déposés	Rapports et débats généraux	Démarches individuelles	Total
Autriche	11 (4)	9 (3)	13 (6)	33 (13)
Belgique	3 (5)			3 (5)
Danemark	2 (1)	5 (1)	8	15 (2)
France		(3)	4 (2)	4 (5)
RépubliqueFédérale d'Allemagne	41 (36)	3 (2)		44 (38)
Grèce			1	1
Islande				
Irlande	(1)	(1)		(2)
Italie	15 (5)	(5)	5 (3)	20 (13)
Luxembourg		2 (1)		2 (1)
Pays-Bas	(6)	5		5 (6)
Norvège	1	2		3
Suède	18	1 (1)		19 (1) .
Turquie				
Royaume-Uni	56 (33)	1 (1)	27 (1)	28 (31)
Total	119 (89)	54 (18)	32 (12)	205 (119)