



Doc. 98

24 août 1950

Immunités parlementaires; suppléants; comité mixte; création d'une commission des affaires diplomatiques et de la sécurité européenne; système des questions écrites

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Pierre de FÉLICE, France



A. Projets de résolution

I. Suppléants

L'Assemblée décide :

- a. de maintenir le principe de l'existence des suppléants ;
- b. de maintenir, dans les circonstances actuelles, le système en vigueur de l'article 37 du règlement.

II. Comité mixte

L'Assemblée Consultative approuve le principe de la création d'un Comité Mixte composé de représentants du Comité des Ministres et de représentants de l'Assemblée Consultative et qui a pour tâche :

- de maintenir de bonnes relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative et de coordonner leurs activités par l'examen périodique des problèmes qui leur sont communs;
- d'attirer l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative sur les questions qui présentent un intérêt particulier pour le Conseil de l'Europe et après examen des rapports reçus, s'il y a lieu, de faire des propositions opportunes pour les projets d'ordre du jour des sessions du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative, sans préjudice toutefois des droits respectifs de ces deux organes;
- enfin, d'examiner et de susciter les mesures susceptibles de donner un effet pratique aux recommandations adoptées par le Comité des Ministres ou l'Assemblée Consultative.

L'Assemblée qui recommande l'adoption d'un règlement propre au Comité Mixte donne son accord aux propositions et aux conclusions formulées par le Comité Mixte ad hoc le 18 mai 1950 quant à la structure et aux attributions du Comité Mixte (CM/AS (50) PV 2).

III. Mode de désignation des représentants de l'Assemblée au Comité mixte

L'Assemblée décide que les sept représentants de l'Assemblée au Comité Mixte comprennent le Président de l'Assemblée et six membres de la Commission Permanente désignés par cette Commission.

IV. Création d'une commission des affaires diplomatiques et de la Sécurité Européenne

La commission du Règlement et des prérogatives est d'avis que la création d'une commission des Affaires diplomatiques et de la sécurité européenne n'est en aucune façon contraire aux dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Consultative et du Statut du Conseil de l'Europe, sous réserve que le terme « sécurité » soit toujours interprété dans les limites fixées par le Statut.

La commission considère que l'Assemblée Consultative doit décider, sur la proposition du Bureau, de constituer une telle commission avant que la commission du Règlement et des prérogatives n'entame une discussion sur les modalités de fonctionnement d'une telle commission.

V. Questions écrites

L'Assemblée,

sur l'avis de la commission du Règlement et des prérogatives, en réponse à la résolution adoptée par l'Assemblée, dans sa séance du 17 août dernier, concernant les questions adressées par écrit au Comité des Ministres dans l'intervalle des sessions,

estime qu'il y a lieu de modifier l'article 48 du règlement dans le sens proposé par la résolution précitée, et charge la commission du Règlement et des prérogatives de lui proposer une nouvelle rédaction de cet article.

B. Exposé des motifs

1.

Votre commission du Règlement a tenu à examiner d'une part les questions qu'elle avait réservées — à savoir l'article 48 de l'ancien règlement devenu l'article 51 du nouveau règlement sur la levée de l'immunité parlementaire et l'article 37 touchant les suppléants — et d'autre part celles dont elle était saisie soit antérieurement (organisation du Comité mixte, adresse de questions écrites au Comité des Ministres par les représentants) soit au cours de la présente session (proposition Bonnefous et autres sur la création d'une commission des affaires diplomatiques et de la sécurité européenne).

Sur tous ces points, elle tient à vous apporter son avis motivé.

En ce qui concerne l'article 51 sur la levée de l'immunité parlementaire, elle vous demande de réserver à nouveau cet article en vue d'un examen plus approfondi.

L'immunité parlementaire pose des questions délicates de conciliation des droits publics internes en présence. De plus clic apparaît comme l'un des aspects de ce que les Anglais appellent « les privilèges » et de ce que les continentaux préfèrent appeler « les prérogatives » des représentants. L'ensemble de la matière mérite donc une étude générale et minutieuse.

Pour la réaliser une sous-commission de 7 membres comprenant le Président et le Rapporteur a été désignée. Il convient d'attendre que celle-ci ait élaboré un texte complet à vous soumettre, après avis de la commission plénière du Règlement, lors d'une très prochaine session.

En ce qui touche la question des suppléants inexactement greffée sur l'article 37 actuel, votre commission du Règlement se borne à vous demander dans les conditions actuelles le statu quo, c'est-à-dire le rejet temporaire de toute modification au statut actuel des suppléants.

Cette attitude d'apparence négative lui a été dictée par des raisons de prudence politique et des considérations d'ordre pratique très positives.

Le remaniement du statut des suppléants n'est pas une question réglementaire, il vise en réalité à la modification des articles 25 et 26 du statut du Conseil de l'Europe, articles qui fixent respectivement le principe de l'existence des suppléants et l'importance de leur nombre égal à celui des représentants. Dès lors, à la veille d'une révision du statut du Conseil de l'Europe, et peut-être d'une répartition nouvelle du temps des sessions, il apparut prématuré et dangereux à votre commission d'établir un régime définitif relativement aux représentants suppléants dans une assemblée en pleine évolution. Mieux valait, en effet, conserver intacte la faculté de présenter des recommandations sur ce point pour en user après la révision du statut du Conseil de l'Europe et en fonction des éléments nouveaux du problème qui s'en seraient dégagés.

Cette réserve qui s'analyse en un droit de modification entièrement réservé — se justifie aussi par les enseignements que votre commission a pu tirer des incontestables services rendus par les suppléants sous le régime actuellement en vigueur.

A l'exception du cas spécial des petites nations dont la représentation en commission se heurte à des difficultés certaines, on peut dire que l'élasticité même donnée au rôle des suppléants a contribué à la bonne marche de l'Assemblée et que, dès lors, jusqu'à nouvel ordre, en attendant les transformations de fond qui atteindraient l'Assemblée elle-même dans sa composition définitive et dans le rythme actuel de ses travaux, mieux valait surseoir à statuer.

Votre commission en a ainsi jugé sans se déjuger. Certes, lors de la session de 1949, votre Assemblée avait décidé la suppression des suppléants par le doublement des titulaires, mais d'une part cette recommandation inacceptée par le Comité des Ministres, n'avait pu donner lieu qu'à l'offre d'une solution transactionnelle inacceptable, d'autre part cette suppression méritait d'être écartée par votre commission du Règlement dont le devoir est d'être plus sensible aux leçons de l'expérience qu'aux points de vue théoriques même par elle établis.

Cette réticence à codifier dès maintenant ce qui est appelé à se modifier — le rôle des suppléants — n'exclut pas la mise en oeuvre d'améliorations de détail au fonctionnement actuel des suppléances. Sur ce point, votre commission du Règlement a suggéré à votre Bureau d'utiles appréciations lui permettant de remédier aux défauts notoires que la pratique a révélés.

La question de la raison d'être, de la composition et des attributions d'un Comité mixte groupant dans un organisme réduit de conciliation et de coordination, d'une part des représentants du Comité des Ministres et, d'autre part, des représentants de l'Assemblée Consultative, a retenu longuement l'attention de votre commission animée par le souci du bon fonctionnement actuel et du rôle à venir dudit Comité mixte.

La substitution au Comité mixte ad hoc d'un Comité mixte à la fois mieux défini et plus définitif n'a soulevé aucune objection quelconque : ce médiateur commun est apparu indispensable pour empêcher le possible divorce entre les deux organismes composant le Conseil de l'Europe et son rôle exact établi par un projet du Comité des Ministres a rencontré une adhésion complète.

Par contre, le mode de désignation des sept membres — dont le Président de l'Assemblée — c'est-à-dire des six participants à ce Comité mixte au nom de l'Assemblée a fait apparaître quelques divergences.

Saisie par le Président de l'Assemblée d'une proposition tendant à confier la charge de membres du Comité mixte au Président et aux six vice-présidents constituant le Bureau de l'Assemblée — ce qui excluait toute élection puisque les représentants de l'Assemblée au Comité mixte ont été fixés au nombre de sept — votre commission a repoussé cette solution. Elle a estimé que ces sept représentants devraient être de droit le Président de votre Assemblée, les six autres étant désignés par la Commission Permanente et choisis parmi les membres de cette dernière.

En définitive, l'Assemblée plénière ne participera pas à cette élection, les membres du Comité mixte la représentant étant élus au second degré par la Commission Permanente elle-même élue en grande partie par l'Assemblée en application de l'article 39 du Règlement.

Les dernières préoccupations de votre commission du Règlement ont été d'une part la suggestion formulée par la commission des Affaires Générales consistant à permettre l'adresse de questions écrites au Comité des Ministres par les représentants même dans l'intervalle des sessions et d'autre part la création d'une commission des Affaires diplomatiques et de la sécurité européenne selon la proposition Bonnefous et autres renvoyée par l'Assemblée à son examen.

L'élargissement du droit de poser des questions écrites par rapport à la règle actuelle de l'article 48 de votre règlement (lequel ne prévoit de telles questions que pendant le temps des sessions sur un point figurant à l'ordre du jour) a paru souhaitable à votre commission du Règlement. Elle vous demande donc de lui confirmer ce vœu pour qu'elle puisse en établir les modalités d'application. La raison qu'elle invoque est un parallélisme nécessaire : du moment que l'Assemblée par l'intermédiaire de ses commissions permanentes prolonge au delà des sessions son activité, cela conduit nécessairement, à son sens, à l'autorisation des questions écrites elles-mêmes pendant l'intervalle desdites sessions.

En ce qui touche la commission nouvelle des Affaires diplomatiques et de la Sécurité européenne, votre commission du Règlement n'a pu pour l'instant que formuler un avis de principe au regard de l'article 24 du Statut et de l'article 38 du Règlement c'est-à-dire sur le point de savoir si cette commission nouvelle pouvait être créée. A cet égard, elle déclare que les questions de sécurité — au sens politique du mot — étant entrées dans les attributions de l'Assemblée depuis le message du 7 août du Comité des Ministres, une telle commission peut parfaitement être établie.

Incompétente sur l'opportunité d'une telle création, votre commission demeure prête à établir dans le plus bref délai les règles de fonctionnement de cette nouvelle commission dès que l'Assemblée aura décidé sa création effective.

Tels sont les vues et les vœux que votre commission a voulu vous formuler sur toutes les questions restées en suspens. Malgré le peu de temps qui lui était imparti, elle a pu procéder à leur examen de façon approfondie et c'est pourquoi elle vous demande, en toute conscience, de la suivre dans les différentes suggestions qu'elle soumet à vos suffrages.

En conséquence, nous vous demandons l'approbation des textes suivants adoptés par votre commission :